



UNIVERSITATEA BABEȘ-BOLYAI, CLUJ-NAPOCA
Centrul de formare continuă, învățământ la distanță și cu frecvență redusă

Facultatea de Științe Politice, Administrative și ale Comunicării
Specializarea: Administrație Publică

Management public

- Suport de curs pentru învățământ la distanță -

Titular curs: Prof. univ. dr. Călin Hințea

Tutore curs: drd. Adrian Hudrea

Cluj-Napoca
2013-2014

Date de identificare a cursului

Date de contact ale titularului de curs:

Titular: Conf. univ.dr. Călin Hîntea
Birou: Departamentul de Administrație Publică,
sala I/7, str. Traian Moșoiu, nr.71, Cluj-Napoca
Telefon: 0264-431361
Fax: 0264-431361
E-mail: hintea@fspac.ro

Date de identificare curs și contact tutori:

Management Public
UA3201
Anul III, Sem II
Tipul cursului – obligatoriu
Tutore: drd. Adrian Hudrea
Adresa e-mail tutore: hudrea@fspac.ro

Recomandări:

Pentru nelămuriri legate de cerințele cursului sau de conținutul acestuia sunteți rugat să contactați într-o primă fază tutorele și abia apoi titularul cursului. La emailuri se va răspunde în maxim 48 de ore la primire. Pentru întâlniri față în față cu titularul cursului sau cu tutorele este preferabil să stabiliți întâlnirea în prealabil, pentru a fi siguri că nu există situații excepționale (de ex. participarea la o conferință) care să justifice anularea programului de consultații săptămânal.

Condiționări și cunoștințe prealabile:

Înscrierea la cursul de Management public nu este condiționată de parcurgerea în prealabil a unui alt curs din planul de învățământ al specializării Administrație Publică.

Descrierea cursului

Cursul de Management public își propune familiarizarea studenților cu elementele de bază ale managementului public. Cursul începe printr-o incursiune în problematica managementului și a abordării manageriale în administrația publică, după care se concentrează pe diferențele dintre organizațiile publice și cele private, precum și particularitățile managementului public. Următoarele module tratează cultura organizațională și măsurarea performanțelor, iar ultima parte se concentrează pe management strategic și leadership în administrația publică, cu trimiteri către particularitățile administrației publice românești.

Formatul și tipul activităților implicate de curs

Cursul se va desfășura sub forma a două prelegeri care se vor ține în datele stabilite pentru activități didactice de predare. Deși prezența nu este obligatorie, studenții sunt sfătuiți să participe deoarece astfel au posibilitatea de a cere informații suplimentare și de a interacționa în mod direct atât cu titularul de disciplină cât și cu tutorele. Studenții au libertate totală în privința modului în care își gestionează parcurgerea și însușirea conceptelor de bază cuprinse în suportul de curs. La finalul fiecărei unități există câteva întrebări de autoevaluare care le vor permite studenților să aprecieze care este nivelul lor de pregătire raportat la cerințele cursului.

Materiale și instrumente necesare pentru curs

Pentru o activitate optimă în cadrul acestui curs aveți nevoie de:

- suportul de curs în format listat sau electronic
- acces la un calculator dotat cu internet și Microsoft Office (Powerpoint)
- adresă de email comunicată secretariatului IDD pentru a putea comunica cu titularul de disciplină și tutorele

Politica de evaluare și notare

Nota finală se compune din:

1. **Notă examen final, cu o pondere de 100% din nota finală** (tipul de evaluare utilizat este testul grilă, cu 15 întrebări)

Elemente de deontologie academică

La examenul final copiatul din suportul de curs, de la colegi, sau prin orice altă modalitate se pedepsește cu eliminarea din examen și convocarea comisiei de etică a facultății care va decide sancțiunea potrivită.

Plagiatul se pedepsește cu exmatricularea. Prin plagiat se va înțelege preluarea din alte surse, inclusiv de pe internet, fără a cita, a unor porțiuni sau a unor lucrări în întregime, scrise de alte persoane. Dacă nu sunteți sigur ce anume constituie plagiat sau nu știți cum se realizează citările în mod corect vă rugăm să contactați tutorele disciplinei.

Studenți cu dizabilități

Pentru studenții cu dizabilități motorii vom face aranjamentele necesare în vederea desfășurării întâlnirilor de predare, a consultațiilor și a examenului final într-o sală care să le fie ușor accesibilă. Pentru orice alte solicitări contactați prin telefon sau email titularul disciplinei sau tutorele.

Studenții cu alte tipuri de dizabilități sunt rugați să ne contacteze pentru a putea discuta și identifica modul în care cursul și activitățile de învățare-predare pot fi structurate astfel încât să răspundă nevoilor lor.

CUPRINS

Teorie și practică în administrația publică

Unitatea I. Organizații publice și private

- Mediul organizațiilor publice
- De ce avem nevoie de organizații publice
- Organizații publice și organizații private
- Parteneriatul public-privat
- Diagnoza organizațională
- Concepte esențiale în managementul public
- Profilul consumatorului de servicii publice

Unitatea II. Management public

- Funcțiile managementului general
- Managementul comunităților locale
- Marketing public, client și participare cetățenească

Unitatea III. Management strategic în administrația publică

- Abordarea strategică în organizațiile publice
- Planificare și management strategic
- Elemente sensibile în aplicarea managementului strategic
- Control și evaluare în organizațiile publice

Unitatea IV. Cultură organizațională în administrația publică

- Definiție, istoric
- Teorii și modele ale culturii organizaționale
- Manifestări ale culturii organizaționale
- Schimbarea culturii organizaționale
- Funcțiile culturii organizaționale
- Cultura organizațională a organizațiilor publice

Unitatea V. Leadership în administrația publică

- Mituri în leadership
- Analiza leadership-ului organizațional
- Funcțiile leadership-ului

Teorie și practică în administrația publică

Încă de la începutul acestei cărți trebuie să aducem în discuție un subiect sensibil și complex care se referă la cele două dimensiuni esențiale în discutarea problemelor legate de administrație publică: *teorie și practică*. Administrația publică a fost întotdeauna percepută (cel puțin de către funcționari) ca un domeniu practic, apropiat de realitățile cotidiene, de “viața de zi cu zi”. Este adevărat că nu întotdeauna cetățeanul este gata să împărtășească acest punct de vedere, datorită ideii ca aparatul birocratic se îndepărtează de cetățean și nu ia în considerare dorințele acestuia.

Datorită acestei concepții “operaționale” a administrației publice s-a născut un curent tradițional de desconsiderare a aspectelor teoretice ale științei administrative de către managerii publici și un anumit sentiment de superioritate în raport cu teoreticienii. Acest lucru a fost de multe ori stimulat și de către universitari care, izolați în “turnul lor de fildeș”, au ignorat necesitatea comunicării cu administrația și adaptării limbajului și cercetărilor la cerințele acesteia.

Să nu uităm că una dintre cele mai apreciate expresii ale funcționarului public din România este “teoria ca teoria, dar practica ne omoară”. Existența unei opoziții între teorie și practică este însă periculoasă în domeniul nostru de interes. Este greu de presupus că poți să conduci cu succes o organizație al cărei scop și poziționare sunt de neînțeles pentru tine. Foarte mulți funcționari publici cred că birocrăția semnifică un concept negativ și că a fi numiți birocrați reprezintă un stigmat.

Faptul că mulți politicieni români vorbesc despre “eradicarea birocrăției” este un lucru suficient de trist într-o țară care încă are probleme cu construcția propriu-zisă a unui model birocratic. Faptul că mulți funcționari publici nu cunosc elementele de bază ale modelului birocratic weberian este însă periculos. De ce menționăm încă de la început acest lucru? Pentru a spune că *este greu să pui în aplicare un management public de calitate în lipsa celor mai elementare cunoștințe teoretice în domeniu*.

Este adevărat că niciun model teoretic nu este capabil să se “plieze” perfect pe o situație specifică sau să dea răspunsuri clare pentru orice situație. De multe ori managementul public este înțeles ca un fel de carte de bucate, în care, dacă deschizi la pagina potrivită, găsești ingredientele și procedura necesară pentru a rezolva perfect o problemă. Acest lucru este vizibil prin abundența de cărți de genul “cum să devii un manager de succes în șapte zile” și perpetuează un mit care nu este dublat de realitate.

Simpla schimbare pe cartea de vizita a termenului de “director” cu cel de “manager” nu aduce automat și o schimbare de atitudine sau competențe (deși trebuie să recunoaștem că ar fi plăcut). Administrația publică este un domeniu aflat în continuă schimbare și acest lucru face ca teoriile

existente să aibă nevoie de ajustări și îmbunătățiri. Ea se plasează într-o poziție sensibilă, între cerințe diferite, uneori contradictorii: eficacitate, eficiență, etică, reprezentativitate, responsabilitate etc. Totodată, teoria administrativă trebuie să fie capabilă să depășească stadiul de simplă “ideologie” și să furnizeze instrumente de analiză coerente funcționarului public.

Trebuie să acceptăm faptul că structurarea unei științe administrative în sine a reprezentat un efort dificil, datorită naturii interdisciplinare a domeniului. Dacă dorim să înțelegem funcționarea administrației, trebuie să luăm în considerare elemente diverse, de la cele de tip juridic la cele de natură psihologică sau managerială. David Rosenbloom (1983, p.219) preciza faptul că principalele abordări ale administrației publice sunt :

- Abordarea *politică*, care accentuează valorile reprezentării, responsabilității politice și responsabilizării;
- Abordarea *managerială* care accentuează valorile eficienței, eficacității și economiei;
- Abordarea *legală* care accentuează valorile procedurale, importanța procedurilor, drepturilor individuale și importanța egalității în fața legii.

Fiecare teoretician al administrației publice va avea tendința (normală) de a accentua acele aspecte care se potrivesc cel mai bine cu personalitatea, educația și valorile sale, lucru care este vizibil în lucrările care abordează administrația publică din punct de vedere legal, managerial, sociologic, psihologic, economic etc. Fiecare dintre aceștia poate prezenta o argumentație solidă în apărarea propriului punct de vedere, lucru care face și mai complicată înțelegerea ansamblului.

Ceea ce dorim însă aici este să subliniem două elemente esențiale: *caracterul interdisciplinar al administrației publice* și *rolul important al teoriei administrative* în activitatea cotidiană a managerului public.

James Madison spunea (Federalist Paper nr.51) : “*Dacă oamenii ar fi îngeri niciun tip de guvernământ nu ar fi necesar*”. Odată ce suntem de acord că oamenii se află departe de comportamentul îngerilor, suntem de acord și cu faptul că avem nevoie de administrația publică (dar nu trebuie să uităm și că principala rațiune de a exista a acesteia este de a servi cetățeanul și comunitatea).

Evident că există teorii mult mai bine fundamentate metodologic și teoretic în ceea ce privește rațiunea de a exista a organizațiilor publice (ne vom opri asupra acestora în capitolul referitor la organizațiile publice și private). Acceptarea realității legate de necesitatea existenței administrației publice ne conduce însă spre o altă întrebare simplă: *cum funcționează aceasta?* Să nu uităm că rolul administrației publice se referă în principal la *implementarea legilor și reglementarilor stabilite de către reprezentanții aleși ai poporului*.

Este ea capabilă să răspundă așteptărilor cetățenilor? Sau este legată inevitabil de termeni precum incompetența, politizarea, corupția, favoritismul? Poate funcționa în termeni de eficiență și eficacitate? Așa cum observa în 1887 W. Wilson în binecunoscutul său eseu “The Study of Public Administration” ... *de multe ori este mai greu să pui în aplicare legile decât să le construiești*”. Administrația nu există doar pentru că așa cere o constituție sau o lege; ea trebuie să își justifice existența prin furnizarea unor servicii de calitate către cetățean și comunitate.

De-a lungul timpului teoria administrativă a evoluat semnificativ, de la modele simple la modele administrative construite riguros. De ce sunt ele importante din perspectiva managerului public? Teoria administrativă are câteva funcții principale importante pentru administrația publică (Jreisat, 1997, p.36):

- oferă o vedere sistematică asupra cunoștințelor existente în domeniu și pune în ordine rezultatele diferitelor cercetări;
- direcționează eforturile de cercetare înspre zone “fierbinți”, în care este nevoie de cunoștințe noi;
- oferă criterii de relevanță pentru problemele analizate și pune în ordine procesul de colectare a informațiilor;
- aspiră să devină un *ghid de acțiune și comportament* administrativ; acest lucru oferă practicienilor un ghid de specialitate, iar universitarilor o modalitate de ajustare a curriculei și metodelor de predare. Să nu uităm faptul că experiența administrativă acumulată de diferite țări poate oferi răspunsuri la probleme comune administrației publice în general (spre exemplu, mulți manageri publici români se confruntă cu problema unei mai bune comunicări cu cetățeanul; cum se poate realiza acest lucru? Literatura internațională furnizează o serie de tehnici de succes (“best practices”) - de la realizarea unei “carte albe a cetățeanului” la metode de comunicare directă și de marketing public). Altfel spus, nu este obligatoriu să “reinventăm roata” în administrație de fiecare dată;
- conduce la înțelegerea problemelor cu care se confruntă administrația publică; acest lucru este important nu numai pentru funcționarul public, dar și pentru politicieni, de prea puține ori preocupați de problemele “mărunte” legate de funcționarea de zi cu zi a administrației;

Deținerea unui bagaj teoretic îl poate ajuta pe managerul public în activitatea cotidiană (identificarea problemelor existente, selectarea priorităților, înțelegerea organizației, furnizarea unor modele de acțiune). Abilitatea de a lucra cu modele teoretice diferite definește profilul managerului public modern. Să luăm un exemplu simplu, legat de etica în administrația publică. În orice discuție pe tema eticii în administrație, majoritatea practicienilor tind să aibă imaginea unor filosofi respectabili,

discutând în termeni de neînțeles probleme pur teoretice - deci nimic interesant aici. “Teoria cu teoria și practica cu practica”. De fapt, problemele etice au un impact direct și major asupra funcționării cotidiene a administrației publice. Oricât de mulți bani s-ar investi într-o societate, dacă *structurile administrative sunt corupte, rezultatele la nivelul individului și a comunității sunt invizibile*. Acest lucru a fost testat în multe țări în care organismele internaționale au investit sume importante de bani cu singurul rezultat de a ajuta un grup de oficiali să își sporească conturile bancare din străinătate sau numărul caselor de vacanță în insule exotice. În momentul în care, din start, apartenența la administrația publică este văzută ca un mijloc de îmbogățire rapidă a unor persoane sau a unor grupuri, nu există nicio șansă ca instituțiile publice să funcționeze corespunzător.

Pe de altă parte, deținerea unui orizont mai larg și a unei viziuni comparative sunt în măsură să modifice mentalitatea managerului public și să îi diversifice percepțiile. Atributele atașate tradițional imaginii funcționarului public sunt asociate cu o anumită limitare în gândire și cu o rigiditate / inflexibilitate caracteristică (de tipul celor întâlnite în piesele lui Caragiale).

În contextul administrației publice moderne, acest tip de funcționar și aceasta abordare nu mai sunt acceptabile nici pentru cetățean, dar nici pentru organizația publică. Deși limitarea orizontului propriu poate conduce la o stare de mulțumire de sine și de suficiență, este recomandabilă o atitudine deschisă care încearcă să înțeleagă mediul și să accentueze dezvoltarea personală. De multe ori, managerii publici (Heath și Gonzales, 1995) folosesc interacțiunea cu alte persoane sau idei nu atât pentru a asimila informații noi, ci pentru a-și întări propriul punct de vedere. Deși această abordare crește semnificativ încrederea în sine, ea nu aduce deloc îmbunătățiri în ceea ce privește actul managerial și luarea deciziilor.

În concluzie, trebuie să înțelegem că administrația publică reprezintă *un domeniu în schimbare*, că teoria administrativă are un *caracter interdisciplinar* și că este capabilă să ofere managerului public *instrumente valoroase de acțiune* în propria organizație.

Unitatea I. ORGANIZAȚII PUBLICE ȘI PRIVATE

Studiul managementului public se referă în mod esențial la conducerea organizațiilor publice. De aceea, înainte de a iniția orice demers de analiză a dimensiunilor manageriale în sectorul public trebuie să înțelegem ce înseamnă organizația în general și organizația publică în special. Există reguli generale de funcționare a organizației? De ce avem nevoie de organizații publice? Există diferențe între organizațiile publice și private? Care sunt sursele de nesiguranță în organizații? Este organizația publică o entitate separată, independentă sau face parte dintr-un ansamblu social mai larg? Este adevărat că întotdeauna organizațiile private funcționează mai bine decât cele publice? Este posibil să tratăm organizația publică la fel ca pe cea privată? Acestea sunt doar câteva din întrebările la care vom încerca să răspundem în continuare.

Punctul de plecare al analizei noastre este constatarea că organizațiile sunt entități complexe și greu de definit. Ele reprezintă puncte de intersecție a structurilor, tehnologiilor, resursei umane, grupurilor, politicii, etc. Înțelegerea rațiunilor care stau în spatele funcționării organizațiilor poate da mari bătăi de cap unei persoane raționale.

Cauza și efectul par de multe ori să nu aibă nici o legătură în organizații (Cyert, March, 1963); dacă apăsăm un întrerupător într-o cameră vom avea ca efect probabil aprinderea luminii. Dacă mărim salariile în primăria X, vom avea automat o creștere majoră în rentabilitatea resursei umane? O acțiune simplă și aparent rațională într-o organizație poate să aibă consecințe total opuse celor vizate, să ducă la efecte negative pe termen lung (deși cele pe termen scurt sunt pozitive) sau să aibă efecte secundare puternice. Exemplele sunt frecvente în cazul administrației publice de pretutindeni, incluzând România și se referă la domenii diverse - de la cel economico-financiar la cel politic.

Aceste elemente duc la o constatare îngrijorătoare: datorită complexității mediului este dificil să înțelegem ceea ce se întâmplă cu adevărat în organizații. De ce este acest lucru îngrijorător? Pentru că este imposibil să conduci eficace o entitate pe care nu o înțelegi și ale cărei principii de funcționare rămân un mister pentru tine ca lider al organizației. Tratarea simplistă a organizației ca o structură liniară, rațională și ușor de controlat reprezintă o strategie riscantă pentru managerul public.

Sursele care stau la baza ambiguității în organizații se referă la (adaptat după McCaskey, 1982):

- *Definirea problemei centrale a organizației este deficitară*; Care este principala activitate a organizației în cauză? Cu ce se ocupă organizația? E vorba de servirea comunității? Obținerea de profit? Îmbogățirea rapidă a unor persoane? Servirea intereselor politice specifice? Definirea problemei centrale reprezintă unul din

punctele care sunt capabile să afecteze întreaga funcționare ulterioară a organizației și să explice comportamentul ei.

- *Nimeni nu știe ce se întâmplă cu adevărat în organizație, datorită lipsei de informație și de comunicare.* De aici, interpretări diferite a informației și confuzie instituțională. Deseori se pot auzi în organizații expresii de genul “eu nu știu niciodată nimic”, “mie nu îmi spune nimeni nimic”, “nu am fost informați”, etc.
- *Nu se știe care sunt scopurile organizației.* Ele sunt fie neclare fie conflictuale (spre exemplu la nivelul definirii scopurilor organizației se folosește o terminologie ambiguă de genul: ”ameliorarea susținută a proceselor calitative raportate la funcționarea optimă a organizației”; sau situații în care scopurile anunțate se contrazic flagrant).
- *Lipsa resurselor necesare.* Resursele necesare unei organizații pot fi diverse: materiale, financiare, umane sau de timp. Dacă ele sunt insuficiente, cele mai bune intenții rămân doar la stadiul de proiect.
- *Nu se știe ce trebuie să facă fiecare.* Definirea rolurilor și atribuțiilor este neclară, fiecare înțelege altceva și de aceea nivelul conflictelor este ridicat.
- *Probleme legate de capacitatea de implementare.* Chiar dacă scopurile organizației sunt bine definite nu se știe cum vor fi puse acestea în practică.
- *Evaluarea rezultatelor.* Criteriile de evaluare a succesului nu sunt clare sau se judecă pe principiul “regulii duble” (nu există același standard de evaluare pentru toată lumea)

Toate aceste elemente reprezintă surse majore de deficiente și sunt capabile să facă dificilă viața managerului organizației. Ca atare acesta trebuie să înțeleagă regulile de bază ale funcționării entității pe care o conduce. Literatura în domeniul organizațiilor este imensă și conține analize și interpretări variate ale acestora. Vom încerca să identificăm aici câteva elemente structurale. Care ar fi, în primul rând, *principiile de bază* care stau la baza oricărei organizații, fie ea publică sau privată? Putem aminti aici câteva dintre aceste principii (Bolman, Deal, 1997; Rainey, 1997):

- a. Organizațiile există pentru a atinge *scopuri și obiective* prestabilite;
- b. Organizațiile funcționează cel mai bine atunci când *raționalitatea* prevalează față de preferințele personale și presiunile externe;
- c. Structurile trebuie construite în concordanță cu *circumstanțele organizaționale* (mediu, tehnologie, scopuri);

- d. Organizațiile își îmbunătățesc eficiența și performanțele prin promovarea *specializării și a diviziunii muncii*;
- e. Formele de *coordonare și control* sunt esențiale pentru asigurarea cooperării indivizilor și unităților structurale în ideea atingerii obiectivelor comune ale organizației;
- f. Problemele apărute datorită deficiențelor structurale pot fi remediate prin intermediul *restructurării organizației*.

În această scurtă descriere putem întâlni câteva dintre cele mai importante teme legate de managementul organizațiilor: necesitatea unei perspective strategice (scopuri și obiective determinate), raționalitatea, importanța mediului organizației, specializarea și diviziunea muncii, coordonarea și controlul, designul organizațional. Fiecare dintre aceste elemente este esențial pentru înțelegerea organizației. În mod evident *integrarea* diferitelor tendințe, probleme cheie și acțiuni *într-un efort coerent și unitar* reprezintă atributul principal al managerului.

În structurarea managementului organizațional există două abordări majore: cea bazată pe *verticalitate* și cea bazată pe *orizontalitate*. Prima înțelege organizația ca fiind structurată piramidal și bazată în mod esențial pe elemente de autoritate formală. O persoană este investită oficial cu rolul de conducător al organizației și acest lucru îi oferă automat competențele necesare pentru a lua toate deciziile importante, care nu fac subiect de discuție și trebuie executate fără întârziere.

Factorul decizional este clar separat de cel al execuției iar nivelele inferioare nu fac decât să aplice ordinele primite și să transmită în sens ascendent informația necesară pentru luarea deciziilor. Organizația se bazează pe obiective, reguli și reglementări clare care precizează rolul și poziția fiecăruia, furnizează cadrul de acțiune și asigură o funcționare uniformă a structurilor. Funcționarului simplu nu i se solicită creativitate ci doar aplicarea ordinelor; de fapt *creativitatea poate deveni chiar periculoasă* pentru acesta.

Abordarea orizontală a organizației presupune depășirea nivelului exclusiv formal și includerea în ecuație a nevoii de comunicare și cooperare în organizație. Pentru acest punct de vedere organizarea piramidală este depășită și incapabilă să răspundă cerințelor societății moderne. Structurile formale sunt întotdeauna dublate de structuri informale foarte puternice, a căror neglijare poate duce la funcționarea defectuoasă a organizației. De aceea este important ca organizația să promoveze instrumente de coordonare orizontală, bazate pe rețele interne, promovarea inițiativei personale și comunicare.

Cercetările legate de dezvoltarea organizațională au arătat faptul că organizațiile tind să dezvolte structuri bazate pe autoritate formală / coordonare verticală în cazul mediilor stabile și să încurajeze structuri flexibile, bazate pe coordonarea orizontală și creativitate în cazul mediilor în

schimbare. În mod evident fiecare dintre aceste două abordări are avantaje și dezavantaje și de cele mai multe ori organizația modernă reprezintă o combinație de elemente din cele două zone. Ele nu se exclud ci mai degrabă se completează, în sensul că managerul poate să stabilească cea mai bună combinație de factori pentru o organizație și o situație dată.

Un alt factor interesant în ceea ce privește evoluția structurală a organizației se referă la *relația dimensiune - vechime* (Bolman, Deal, 1997; Greiner, 1972): organizațiile mici se bazează în general pe structuri simple și informale. Odată ce ele se dezvoltă și devin tot mai mari, presiunile legate de asigurarea coerenței și disciplinei organizaționale duc la formalizarea și complicarea structurilor. Acest lucru a fost ilustrat până la extrem de către numeroase birocrații care tind să “crească până la limita maximă a incompetenței”. În mod evident, creșterea dimensiunilor organizației nu este întotdeauna direct proporțională cu creșterea performanțelor; ele pot foarte ușor, de fapt, să fie invers proporționale.

O altă problemă care permite înțelegerea funcționării organizației se referă la *informație și tehnologia informației*. Galbraith (1973) a definit nesiguranța organizațională ca fiind diferența dintre informația deținută de organizație și informația necesară organizației la acel moment. Problema relației organizației moderne cu informația este foarte importantă. Cantitatea de informație pe care o primește aceasta este foarte mare, în condițiile dezvoltării tehnologiilor moderne, și duce la probleme serioase legate de procesarea informației și selectarea datelor cu adevărat importante pentru funcționarea corespunzătoare.

O altă problemă legată de structurarea organizației se referă la capacitatea de relaționare față de resursele existente. Înțelegerea importanței fiecărei resurse este esențială pentru organizație. Necesitatea folosirii judicioase a resurselor financiare solicită un răspuns structural inteligent din partea managerului, datorită presiunilor economice / politice sau modificării profilului forței de muncă.

Tratarea forței de muncă actuale (tot mai bine pregătită profesional și cu așteptări tot mai mari) pe baza modelului administrativ tradițional bazat pe autoritate formală și rigiditate reprezintă o opțiune riscantă. De multe ori funcționarul modern este mult mai bine pregătit într-un domeniu specific decât șeful ierarhic, fapt ce îi oferă o sursă de influență și putere și îl face să adopte o atitudine mult mai critică față de capacitățile și autoritatea acestuia. În aceste condiții motivarea resursei umane și mobilizarea acesteia devin mult mai dificile.

Mediul organizației publice

Așa cum am precizat anterior, organizațiile reprezintă entități complexe, dificil de înțeles și interpretat. Acest lucru se datorează nu doar proceselor și structurilor interne, ci și influenței mediului

organizației. Nici o organizație, publică sau privată, nu poate fi înțeleasă în afara analizei influențelor pe care le exercită mediul asupra funcționării ei. Aceste influențe tind să fie și mai puternice în cazul organizației publice (datorită caracteristicilor specifice) *care nu poate fi niciodată înțeleasă în lipsa analizei mediului propriu.*

Mediul organizației publice (Rainey, 1997) este axat pe următoarele coordonate principale:

Condiții tehnologice: nivelul de cunoștințe și capacități științifice, de la comunicații și transporturi la agricultură și medicină. Este evident că nivelul de dezvoltare tehnologică afectează direct și puternic funcționarea organizațiilor publice. O administrație care are la dispoziție tehnologii moderne poate funcționa mult mai bine (este mai bine, spre exemplu, să ai o arhivă accesibilă electronic decât să cauți în sacii de la subsolul instituției; este totodată preferabil să deții rețele de calculatoare care să îți permită o circulație rapidă a informației). Trebuie însă precizat că acest lucru nu este suficient și că existența tehnologiei în lipsa resursei umane capabile să o înțeleagă și utilizeze la capacitatea necesară este la fel de importantă.

Condiții legale: legi, reglementări, caracteristici ale instituțiilor de specialitate etc. Importanța calității cadrului legal este imensă pentru administrația publică, care este nevoită să își structureze obiectivele și activitatea în funcție de reglementările legale existente. Instanțele judecătorești pot analiza deciziile administrative și suspenda pe cele pe care le consideră a fi în afara legii.

Justiția are posibilitatea de a limita abuzurile administrației (sau abuzurile împotriva administrației) și de a stabili standarde și precedente în ceea ce privește funcționarea corectă a instituțiilor. Spre deosebire de influențele politice, justiția are calitatea de a lua (cel puțin teoretic) deciziile referitoare la acțiunea administrativă pe baze raționale (Gelhorn și Levin, 1990, p.73).

Efectele pe care calitatea justiției le are asupra administrației publice sunt mari: funcționarea defectuoasă a acesteia duce la perpetuarea abuzurilor administrației, corupției, favoritismului și lipsei de responsabilitate a funcționarului față de deciziile proprii care afectează grav drepturile unor persoane (Jreisat, 1997, p.58). Pe de altă parte, putem observa efecte interesante la cealaltă extremă: restricționarea puternică a activității administrației din partea justiției duce la fenomene de birocratizare excesivă și lipsă de inițiativă.

Un exemplu interesant ar fi cel al crizei vaccinurilor antigripale dintr-o țară occidentală în iarna 2004-2005. Datorită faptului că producătorul cu care statul respectiv avea contract de producere a vaccinurilor a comis o eroare tehnică de fabricație acestea au trebuit retrase de pe piață și s-a ajuns la o criză majoră, în care accesul la vaccinuri antigripale a fost dificil, dacă nu imposibil pentru multe persoane. Producătorul în cauză era o fabrică din Anglia deoarece nici o companie americană nu a fost

interesată de producerea vaccinului în cauză. Motivul principal era teama de a fi dați în judecată de clienții nemulțumiți de calitatea vaccinului.

Condiții politice: caracteristici ale proceselor politice, ale instituțiilor politice, gradul de stabilitate politică etc. Importanța mediului politic asupra administrației publice este evidentă – nu ne putem imagina că un aparat administrativ poate funcționa eficient într-o țară cu un sistem politic deficitar, bazat pe instabilitate, corupție, violență, lipsa instituțiilor democratice sau o funcționare defectuoasă a acestora.

Relația politicii cu administrația a făcut obiectul multor cărți și articole de specialitate; de la cunoscutul eseu al lui W. Wilson (care a pus problema separării politicii de administrație și selectarea funcționarilor pe criterii de merit și nu pe criterii politice) și până la lucrările cele mai recente în domeniul științei administrative aceasta reprezintă o temă de actualitate. Relația politica-administrație este percepută, în general, pe două planuri.

Primul ar fi cel al unei *percepții pozitive*. Politicienii sunt cei care definesc obiectivele strategice ale administrației, politicile publice care trebuie implementate. Ei sunt îndreptățiți să facă acest lucru pentru că sunt reprezentanții poporului, aleși în funcții publice. Totodată politica poate exercita o presiune necesară asupra birocrăției, gata oricând să se extindă mai mult decât o cer necesitățile practice. Politicienii sunt cei care ar trebui să reamintească administrației rațiunea ei de a exista - servirea intereselor cetățeanului- și să încurajeze promovarea valorilor comunității.

Întotdeauna reforma administrației este direct și inevitabil legată de voința politică; în lipsa acesteia orice demers de îmbunătățire a funcționării instituțiilor publice este doar un exercițiu de retorică. Pe de altă parte, cel mai cunoscut plan în relația administrație-politică este cel ce deține *conotații negative*: influența politicii este dezastruoasă și duce la efecte de genul “politizării”, ocupării posturilor publice după fiecare proces electoral pe criterii de apartenență politică (spoil system) și nu competență (merit system), corupție, nepotism, favoritism, promovarea intereselor unor grupuri obscure în detrimentul cetățeanului etc.

W. Wilson atrăgea atenția în 1887 în “The study of public administration” că “problemele administrative nu sunt probleme politice”. Aici apare inevitabil în discuție necesitatea protejării funcționarului în fața presiunilor politice, prin promovarea unor reglementări și instituții specifice. Acest lucru se realizează, la modul general, prin (Chevallier, 1994) încercări de promovare a unui statut al funcționarului public (care să stabilească drepturi, obligații, condiții de recrutare și angajare, sancțiuni etc), selecția personalului pe criterii de competență, profesionalizarea corpului funcționarilor (funcția publică este o meserie care presupune o cunoaștere specializată și care se exercită de persoane

cu anumite abilități și cunoștințe), dezvoltarea asociațiilor profesionale ale funcționarilor pentru apărarea împotriva abuzurilor etc.

În mod evident însă, existența acestor bariere formale nu este suficientă dacă mentalitatea politică dintr-un sistem dat nu este capabilă să depășească faza “spoil system-ului” în care fiecare proces electoral este urmat de schimbări masive și iraționale ale funcționarilor publici la toate nivelurile. Din nefericire, acest aspect “popular” al influenței politice este cel mai vizibil.

Trebuie să facem însă două observații aici: *prima* se referă la faptul că administrația nu se află în poziția de simplu executant mecanic al ordinelor venite din partea politicului. Ea are posibilitatea de a influența nu numai acțiunile operaționale, ci și conceperea politicilor publice și a strategiilor la nivel politic. Administrația publică deține o putere specifică, exprimată prin accesul ei la informație specializată, expertiză și rolul ei inevitabil în implementarea politicilor.

Politicianul trebuie să țină seama de aceste lucruri, altminteri mașinăria birocratică îi va bloca cele mai nobile intenții (nu odată am auzit cu toții argumentul unor politicieni care susțineau că au avut intenții bune, dar au fost “înfrânți” de birocrăție - deși acest tip de scuză nu face decât să sublinieze lipsa capacităților manageriale ale persoanei în cauză). Fiecare organizație publică își va dezvolta propriul set de interese instituționale pe care va încerca să le promoveze și să le apere în mediul politic (Jreisat, 1997, p.49).

Relația cu mediul politic este sensibilă - lucru dovedit de existența la nivelul guvernelor a unui minister pentru relația cu parlamentul sau de importanța consiliului local în guvernarea unei administrații locale. Lupta este foarte grea pentru că resursele sunt limitate, iar deciziile politice de alocare a acestora nu se iau întotdeauna pe criterii raționale; ca atare nici o organizație publică nu își poate permite să rămână inactivă în acest domeniu, investind resurse importante în activități de lobby.

Cea de a doua observație vizează natura interacțiunii între administrație și politician. Aceasta este bazată pe condiționare reciprocă și pe necesitatea de colaborare. Relația politicianului cu funcționarul public poate fi văzută la 4 niveluri diferite (Pollitt, 2003, p.73):

- ca dependență (are nevoie de el ca să pună în aplicare politicile definite la nivel politic și să îl ajute în dezvoltarea carierei politice prin furnizarea de “muniție”- adică rezultate la nivelul administrației)
- ca o sursă de frustrare (atunci când nu reușește să schimbe nimic)
- ca un subiect de atacat pentru câștiguri politice (discursul antibirocratic)
- ca o scuză pentru propria incapacitate de a realiza ceva (“țapul ispășitor”).

Atacarea birocrăției a fost și rămâne un subiect facil pentru orice politician care dorește capital politic; percepția cetățeanului despre administrație nu este dintre cele mai roz (în majoritatea țărilor); prea puțini cetățeni cred că administrația este formată din indivizi bine pregătiți, gata să se pună dezinteresat în slujba intereselor comunității. Acest lucru este cunoscut și de mulți politicieni care, în lipsă de subiecte mai bune sau de inspirație dețin întotdeauna o ultimă cale de scăpare: critica birocrăției.

Mulți politicieni au ajuns la putere candidând practic “împotriva birocrăției” (Moskow, 1987, p.6). Acest lucru are și efecte pozitive precum limitarea abuzurilor și extinderii excesive a aparatului birocratic. Dar, în același timp trebuie să înțelegem faptul că atitudinea politicului față de administrație afectează percepția publicului pe termen lung.

Atacarea continuă (justificată sau nu) a administrației publice poate duce, în timp, la dezvoltarea unei mentalități negative în ceea ce privește instituțiile publice, la demoralizarea și demotivarea funcționarului, la probleme mari în atragerea unor persoane de valoare în sectorul public și la imposibilitatea reformării eficace a sectorului public.

Concluzia generală în ceea ce privește mediul politic este că administrația publică este profund influențată de acesta și relația între cele două părți este complexă și dificil de analizat; viziunea politică (sau lipsa acesteia) poate influența major funcționarea pe termen lung a sectorului public, iar deciziile strategice pot fi luate de multe ori în afara sferei de influență a managerului public (chemat apoi să le aplice).

Figura următoare (Nutkey, Osborne, 1994, p.36) ilustrează combinațiile posibile existente din prisma interpretării “naturii politice” a administrației:

Figura 1

	Dimensiunea socială	
	Piața ca furnizor	Statul ca furnizor
Dimensiunea economică		
Piața ca finanțator	Libertarianism	Piață socială
Statul ca finanțator	Pluralism	Statul Bunăstării Generale

Condiții economice: Activitatea administrației este condiționată de gradul de dezvoltare economică a societății (prosperitatea, nivelul inflației, taxele, capitalul existent, etc.). În mod evident, organizațiile publice plasate într-o țară dezvoltată din punct de vedere economic vor avea acces la resurse importante.

Totodată, o economie competitivă va influența profund atât modul de cheltuire a banilor publici, cât și percepția cetățeanului față de ceea ce semnifică un serviciu de calitate; acesta tinde să compare serviciile publice cu cele private și să aibă așteptări mult mai mari în ceea ce privește calitatea. Pe de altă parte, să nu uităm că administrația publică este un angajator relevant și un furnizor de comenzi și fonduri nu numai pentru organizațiile publice, ci și pentru cele private.

Condiții demografice: Acestea se referă în principal la caracteristici ale populației precum vârsta, sexul, rasa, religia, etnia etc. Toate aceste caracteristici pot să aibă un impact major asupra modului de funcționare și asupra structurării aparatului administrativ. Să luăm doar două exemple din România: existența minorității maghiare a făcut ca administrația publică să asimileze structuri și modalități de lucru specifice pentru a răspunde așteptărilor acestui grup; pe de altă parte, existența unui număr mare de pensionari a dus la dezvoltarea puternică a instituțiilor administrative specializate și solicită modalități și abordări noi de servire a acestui segment de populație.

Condiții ecologice: elemente ale mediului, incluzând clima, caracteristicile geografice, poluarea, resursele naturale etc. Aceste elemente influențează structurarea și funcționarea aparatului administrativ. Este suficient să amintim aici importanța pe care administrațiile moderne o acordă protecției mediului.

Condițiile culturale se referă la valori predominante, atitudini, convingeri, cutume, procese de socializare privitoare la elemente precum structura familiei, practici politice, practici religioase etc. Toate aceste elemente sunt asimilate în discursul politic la nivelul “mentalităților” și sunt importante în funcționarea administrației (Jreisat, 1997, p.58). Modul în care un cetățean român sau suedez se raportează la administrație poate fi diferit; modul în care funcționarul public român sau suedez se raportează la cetățean poate fi de asemenea diferit.

Tradițiile istorice influențează, uneori mai mult decât ne dăm seama, funcționarea administrației moderne. Diferitele studii comparative realizate de-a lungul timpului au arătat diferențe interesante în domenii precum percepția administrației, încrederea în autorități, natura puterii, rolul individului etc. (Almond și Verba, 1996). Hofstede (1993, p.89) considera cultura națională ca fiind “programarea mentală colectivă a minții care distinge un grup sau o categorie față de altul / alta”. Ea conține indici de analiză precum:

- nivelul de inegalitate între persoane considerat normal de populație;
- colectivism versus individualism – valorizarea acțiunii individuale sau de grup;
- masculinitate versus feminitate și anume măsura în care valorile asociate cu bărbații (performanță, competiție, căutarea succesului etc.) primează în fața celor asociate cu

femeile (calitatea vieții, relații personale calde, preocupare pentru cei neajutorați, solidaritate etc.);

- nivelul la care oamenii preferă situații structurate sau nestructurate.

În mod natural, una din problemele care se pot pune în discuție se referă la direcția preponderentă a influenței – societatea influențează organizația sau organizația este cea care influențează societatea? În ce măsură cultura națională influențează și structurează mentalul individului? Cât de mult din funcționarea actuală a administrației poate fi explicată prin raportarea la “mentalități”?

Relaționarea tuturor acestor factori de influență activi în mediul organizației publice pune în evidență o situație complexă în care organizația publică este condiționată de caracteristici aflate, de multe ori, în afara capacității ei de control sau influențare. Este adevărat că relația organizației cu mediul nu este unilaterală: ea poate să facă anumite alegeri și să încerce să influențeze anumiți factori - deși efortul nu este unul facil. *Ca atare, organizația publică este imposibil de înțeles, analizat sau condus în lipsa înțelegerii importanței și influenței mediului în care se plasează.*

De ce avem nevoie de organizații publice?

Atunci când vorbim de organizații publice ne referim la administrația publică (centrală sau locală) și la instituții economice aflate sub controlul statului. Anumiți autori (Nutley și Osborne, 1994) sugerează că organizațiile publice sunt organizații non profit responsabile în fața Parlamentului (de unde le derivă, în ultimă instanță, puterea). Organizațiile non-guvernamentale (ONG) nu se încadrează în mod direct în această descriere, dar dețin calitatea de organizații non-profit, fapt ce le plasează în mare măsură în sfera managementului public.

Înainte de a începe o discuție referitoare la caracteristicile organizațiilor publice, ar trebui să ne punem întrebarea simplă: de ce avem nevoie de organizații publice? De ce nu lăsăm organizațiile private să rezolve toate problemele existente, pe baza mecanismelor pieței?

Există multe voci care susțin că piața poate rezolva mult mai bine decât statul majoritatea covârșitoare a problemelor cu care ne confruntăm, că statul este un administrator groaznic, că implicarea lui în furnizarea de servicii nu face decât să complice lucrurile și să risipească resursele, că privatizarea ar rezolva majoritatea problemelor – aici este util să urmărim disputele existente de-a lungul timpului în ceea ce privește privatizarea unor sectoare strategice (transport feroviar, industrie grea etc.).

Privatizarea, ca și contractarea unor servicii publice, este văzută ca o formă de dezvoltare a administrației publice moderne; argumentul principal se referă la capacitatea crescută a pieței, pe baza concurenței, de a furniza ofertele cele mai bune, calitate crescută, prețuri scăzute etc. și de a influența pozitiv stilul managerial al sectorului public. Răspunsul partizanilor organizațiilor publice se structurează pe mai multe nivele distincte. În primul rând, există un discurs al “sarcinilor și bunurilor colective” (Ranson, Steward, 1994); sectorul public trebuie să asume sarcini pe care indivizii sau grupurile nu le pot realiza singuri ci doar ca parte a unei comunități.

Conceptul de “*bunuri colective / publice*” semnifică faptul că serviciile publice sunt furnizate ca urmare a unor alegeri publice și sunt finanțate prin fonduri colective. Odată ce sunt oferite unei persoane, ele sunt automat oferite tuturor (apărare națională, infrastructura, iluminat public, etc.). Toți cetățenii vor beneficia de ele și nu doar cei interesați să plătească taxe.

Pe de altă parte, excluderea unor cetățeni de la utilizarea unui serviciu public nu se justifică odată ce folosirea lui de către mai multe persoane nu modifică neapărat costurile (costurile iluminatului public nu se raportează la numărul de cetățeni care trec pe strada în cauză). Apoi, există rațiuni ce țin de stabilirea unei *eficiențe colective*: urmărirea exclusivă a interesului personal poate fi, în anumite cazuri, dezastruoasă pentru comunitate. Acțiunile colective pot pune indivizii în fața unor alegeri greu de realizat (Parfit, 1984), iar reacția acestora nu este întotdeauna rațională. Cele mai cunoscute exemple în domeniu sunt:

- “*Tragedia comunităților*” (the tragedy of the commons): un sat este plasat pe malul unui râu; fiecare sătean are în proprietate o fâșie de pământ ce conține atât pământ arabil, cât și pădure; odată cu creșterea numărului membrilor familiilor din sat, tot mai mulți copaci sunt tăiați în ideea obținerii unui spațiu arabil crescut. Copacii însă aveau și rolul de limitare a eroziunii, iar îndepărtarea lor duce la distrugerea graduală a tuturor loturilor arabile. Astfel, acțiunea individuală de obținere a unor suprafețe sporite de teren arabil (care este rațională în termeni de asigurare a bunăstării individuale) va conduce la scăderea în fapt a acestora. Acțiunile ce par raționale fiecărei familii în parte sunt de fapt iraționale pentru grup; doar dacă familiile ar acționa împreună ar fi capabile să ia decizii care să fie pozitive atât pentru individ, cât și pentru comunitate.
- “*Dilema prizonierului*”. Doi prizonieri sunt arestați pentru un delict pe care l-au comis împreună, dar pentru dovedirea căruia procurorii nu dețin suficiente probe. Cunoscându-se faptul că prizonierii sunt vinovați și de comiterea unui delict minor, vor fi separați și chemați să își recunoască fapta. Dilema apare în acest moment pentru că ei trebuie să realizeze un calcul dificil. Dacă amândoi recunosc fapta comisă ei pot să se învinovățească reciproc și să primească

o condamnare grea. Dacă nici unul nu spune nimic ei vor fi judecați doar pentru delictul minor și vor primi o pedeapsă ușoară. Dacă doar unul dintre ei recunoaște fapta comisă atunci, pe baza cooperării cu poliția, el va fi liber iar celălalt făptaș va primi o pedeapsă foarte grea. Dată fiind situația, amândoi aleg să recunoască fapta; incriminându-se reciproc și luând cea mai „proastă” decizie posibilă. Dacă ar fi fost capabili să coopereze ar fi avut șansa de a face o alegere mai bună.

- *“Dilema contribuabilului”*. Este vorba de cazul în care eu voi continua să îmi plătesc cotizația față de asociația mea profesională sau față de sindicat, știind că doar o mică parte a beneficiilor rezultate se vor întoarce la mine; aş putea să îmi asum o poziție de acțiune individuală și să nu îmi plătesc contribuția, continuând însă să mă bucur de rezultatele acțiunilor asociației / sindicatului. Dacă însă toată lumea va proceda astfel, rezultatele vor fi negative pentru întreaga comunitate profesională.

Toate aceste exemple dovedesc un adevăr simplu: *nu întotdeauna rezultatele unei acțiuni raționale la nivel individual se dovedesc a fi pozitive la nivelul comunității, iar individul nu este capabil să ia întotdeauna decizia care servește cel mai bine interesul lui și al grupului.*

O altă activitate majoră a sectorului public se referă la stabilirea *regulilor și obiectivelor colective* (Ranson, Steward, 1994) și anume:

- *Identificarea valorilor colective* - în spațiul public avem de-a face cu o multitudine de valori. Este imposibil să definim obiective unice, acceptate de toată lumea; diferite grupuri își promovează propriile interese, iar deciziile de stabilire a unor obiective specifice nu sunt neapărat luate pe o bază rațională, ci în funcție de puterea grupului care le promovează. Evident că ne putem pune aici întrebarea: cine stabilește că aceste obiective sunt mai importante decât altele pentru comunitate? De ce construcția unui stadion este mai importantă decât amenajarea unui parc? De ce o municipalitate investește în locuințe sociale și nu în iluminat sau transport local? Teoretic, politicienii aleși de către comunitate trebuie să identifice alegerile colective și să facă alegerile potrivite dincolo de interese particulare, pe baza necesităților comunității.
- *Echilibrarea intereselor colective* – în managementul public interesele diferiților consumatori trebuie echilibrate cu cele ale altor persoane interesate și cu cele ale comunității ca întreg. Furnizarea unui serviciu public exclusiv în ideea satisfacerii cererilor celor direct vizați poate reprezenta o alegere simplistă (în cazul educației spre exemplu atât părerea părinților cât și cea a elevilor este importantă, dar nu reprezintă singurul factor relevant în alegerea curriculei).

Decizia de a furniza servicii publice ține de alegerile colective și exprimă interese, valori, preocupări, comportamente, reprezentări, plasate dincolo de clientul individual.

- *Alegeri exprimând criterii multiple* - domeniul public nu dispune de criterii clare și bine definite în ceea ce privește alegerile disponibile. Evaluarea unui serviciu exclusiv pe baza unei valori (satisfacția consumatorului spre exemplu) nu este suficientă; ea trebuie făcută pe baza unor criterii multiple. Dacă, spre exemplu, evaluarea profesională a unui profesor s-ar face numai pe baza evaluării venite din partea studenților, ar fi aceasta obiectivă? Este posibil ca în acest caz comportamentul profesorului să devină mult mai axat pe populism și mai puțin interesat de exigența profesională.
- *Alegerile colective se bazează pe consimțământul publicului* - cu cât alegerile colective se bucură de un sprijin mai larg al publicului, cu atât ele acumulează o autoritate crescută. Suportul public se câștigă prin alegeri și este întotdeauna limitat. Alegerile publice nu trebuie să fie doar raționale, ci și populare pentru a câștiga suportul comunității; cei doi termeni nu se exclud, dar nici nu se condiționează.

O altă temă preferată de susținătorii organizațiilor publice se referă la *imperfecțiunile pieței* și imposibilitatea ei de a răspunde unor probleme specifice (Lindblom, 1977; Downs, 1967, Nutley, Osborne, 1994):

- piața nu este interesată să ofere acele produse *care nu furnizează profit sau sunt foarte riscante pentru firmele private*. Ce s-ar întâmpla dacă firmele ar considera că nu este profitabil să repare o stradă anume sau să instaleze iluminat public într-o zonă a unui oraș anume? Sau că numărul redus de copii dintr-un sat de munte nu justifică existența unei școli din punctul de vedere al profitului obținut? Anumite domenii sunt prea sensibile pentru a fi lăsate exclusiv la latitudinea pieței și firmelor private (sănătatea, protecția socială etc.)
- altă imperfecțiune a pieței se referă la posibilitatea apariției *monopolurilor*. În cazul în care aceste monopoluri apar și se dezvoltă, statul poate interveni și încerca să le limiteze sau să le înlăture. Ce poate face un cetățean în cazul în care firma lui de cablu deține monopol absolut în zona lui și funcționează foarte prost? Alternativa de a apela la alte servicii este doar teoretică și cetățeanul este lipsit de apărare: acceptă ce i se oferă sau pierde totul.
- *nu toți cetățenii intră pe piață cu resurse egale* și ca atare statul trebuie să încerce să atenueze efectele negative; spre exemplu, care sunt resursele pensionarului român pe piață față de un salariat? Acest lucru se poate regla de stat prin sisteme de taxare diferite, stabilirea nivelului minim al pensiei etc.

- în anumite situații *cetățenii nu dețin competențele necesare* pentru a face cele mai bune alegeri pe piață, astfel că este nevoie de stabilirea unor reglementări guvernamentale în domeniu. Aici exemplele sunt numeroase: avertismente referitoare la efectele secundare ale unor medicamente, afișarea nivelului real al creditelor bancare, afișarea consumului electric la aparatura electrocasnică etc.
- *anumite costuri trebuie asumate de indivizi sau firme care nu iau parte direct la activitatea comercială în cauză (externalități)*. Dacă în urma unor contracte economice nivelul poluării într-un oraș devine ridicat, toată lumea va fi afectată (și va plăti pentru reducerea efectelor poluării), nu doar cei care au produs acest efect. De aceea reglementările guvernamentale referitoare la poluare și responsabilități sunt necesare.

Aceste argumente nu înseamnă că toate serviciile publice trebuie să fie furnizate direct de către organizațiile publice. Ele semnifică însă că organizațiile publice trebuie să *reglementeze și să finanțeze aceste servicii*, chiar dacă ele sunt contractate unor firme private.

O altă problemă care se leagă direct de rațiunea de a fi a organizațiilor publice se referă la aspecte etice; *care sunt valorile etice care stau la baza sectorului public?* Este valoarea etică mult mai importantă în sectorul public decât în cel privat? Cine stabilește regulile etice și cum? În general, așteptările “etice” ale publicului față de sectorul public par a fi mai mari decât în cazul celui privat, datorită dimensiunii colective a sarcinilor, reprezentativității și ideii de urmărire a interesului public. Flynn (1990) a prezentat o listă de posibile principii de bază în ceea ce privește valorile sectorului public:

- construirea unei relații corecte cu cetățeanul, care nu trebuie să se simtă ca fiind o entitate ne semnificativă, lipsită de drepturi;
- respect dovedit de organizație pentru proprii membri;
- identificarea clară a așteptărilor publicului / cetățeanului;
- responsabilitatea față de cetățean și pentru acțiunile inițiate;
- stabilirea unor limite clare de demarcație între politică și administrație;
- transferul puterii către cetățean; deși această precizare poate părea a fi lipsită de conținut, ea se referă la o problemă reală: de mult prea multe ori individul constată că este complet lipsit de puterea sau de capacitatea de a influența acțiunile administrației publice care, teoretic, nu are altă rațiune de a exista decât servirea interesului cetățeanului și comunității;
- dreptul la alegeri individuale; servirea comunității nu presupune ignorarea problemelor și trăsăturilor specifice ale fiecărui cetățean. Uneori administrația are tendința de a trata

cetățeanul ca un “caz”, un număr sau un dosar și nu ca o ființă cu așteptări și probleme specifice;

- tratarea egală a cetățenilor; indiferent de statutul social sau economic al individului, problema acestuia trebuie tratată similar de către administrația publică.

Discuția referitoare la rațiunea de a exista și rolul organizațiilor publice este departe de a se fi încheiat. Confruntarea dintre partizanii pieței și cei ai intervențiilor statului este prezentă și joacă un rol important în toate tentativele de reformă a administrației. Noile concepte legate de reinventarea guvernământului sau noul management public pun un accent deosebit pe privatizarea sau contractarea unor servicii publice.

Organizații publice și organizații private

De ce reprezintă discuția referitoare la diferențe / asemănări între organizațiile publice și private un subiect important? Pentru că existența / inexistența unor caracteristici specifice ale organizațiilor publice influențează semnificativ tipul de management necesar în cadrul acestora. Unul din miturile cele mai populare în discuția administrativă se referă la supremația calitativă a organizațiilor private asupra celor publice: firma privată este mult mai eficientă, flexibilă și eficace decât instituțiile publice. Această percepție se datorează atât calităților și performanțelor firmelor private, cât și viziunii eminamente negative pe care publicul larg o are față de birocrație.

În ce măsură acest lucru este adevărat? În analiza diferențelor între organizațiile publice / private există două abordări majore: *una descriptivă* (care încearcă doar să prezinte caracteristicile) și *una normativă* (care încearcă să stabilească care dintre ele funcționează mai bine). În acest capitol vom promova o abordare descriptivă care să pună în evidență argumentele pro și contra în ceea ce privește “specificitatea” organizațiilor publice.

Vom începe cu constatarea că granița dintre sectorul public și cel privat nu prezintă continuitate și stabilitate în timp și spațiu. Ceea ce obișnuia să fie un domeniu exclusiv de acțiune publică acum 25 de ani poate să reprezinte un spațiu al acțiunii private astăzi. Pe de altă parte, probleme care nu intrau în sfera de interes a administrației acum 25 de ani sunt astăzi incluse în obiectivele sale și reprezintă obiectul muncii pentru diverse instituții publice.

Așa cum remarcă D. Waldo (1980) “public și privat nu semnifică categorii naturale; este vorba de categorii construite de istorie, cultură și lege”. Astfel, ceea ce ne poate părea în România un domeniu în care sectorul public trebuie să se implice preponderent, poate fi complet diferit în viziunea americană sau franceză.

Reprezintă sistemul de pensii un domeniu de acțiune publică? Un domeniu de acțiune privată? O combinație? Răspunsurile nu sunt identice în spații și în intervale temporale diferite. Evoluția rapidă a societății moderne și dinamismul mediului administrației publice fac ca generalizările în acest domeniu să fie periculoase, iar analiza deosebit de dificilă.

Apartenența la spațiul public sau la cel privat poate fi structurată în funcție de doi factori majori (Wamsley și Zald, 1973): *proprietate* și *finanțare*. Combinarea acestor doi factori duce la apariția a 4 tipuri de organizații:

- organizații deținute și finanțate de stat (majoritatea instituțiilor guvernamentale);
- organizații aflate în proprietatea statului, dar finanțate din surse private (spre exemplu poșta);
- organizații private, dar finanțate de către stat (firme ce “trăiesc” în mod esențial pe baza contractelor încheiate cu statul);
- organizații deținute și finanțate de către sectorul privat (rețele de magazine etc).

În realizarea unei comparații corecte între organizațiile publice și cele private trebuie să inițiem o analiză atentă și rezervată; distincția nu este întotdeauna atât de clară și simplă cum ar putea părea la o primă vedere. Este adevărat că marile teorii manageriale (referitoare la motivarea personalului, stabilirea obiectivelor strategice, cultură organizațională etc.) se aplică într-o măsură mai mare sau mai mică și în organizațiile publice.

Există și multe modalități în care cele două tipuri de organizații interacționează (Rainey, 1997, McKelvey, 1982, Bozeman, 1987, Pollitt, 2003):

Forme mixte, intermediare și hibride. Un număr semnificativ de organizații publice sunt construite de o manieră asemănătoare cu firmele private – deși aparținând autorităților publice, ele operează într-o manieră tipică afacerilor private, încercând să obțină câștiguri și un loc confortabil pe piață (serviciile poștale, autorități portuare etc). Pe de altă parte, există o multitudine de organizații non-profit (ONG) ce își asumă funcții asemănătoare celor ale autorităților publice (multe dintre ele nu dețin indicatori de profit și urmăresc scopuri ce țin de domeniul serviciului public - precum protecția socială, dezvoltarea comunitară etc.).

Analogii funcționale. Multe persoane ce activează în sectorul privat sau în cel public realizează în general același tip de activități. Dacă considerăm în analiza noastră rolul unor manageri, directori economici, secretare, informaticieni, femei de serviciu etc. dintr-o organizație publică, fiecare se va plasa mai mult sau mai puțin aproape de “perechea” din organizația privată. Un alt factor interesant aici se leagă de mobilitatea mare a persoanelor din cele două domenii; nu este neobișnuit ca persoane din instituții publice să se mute în domeniul privat și invers.

Interacțiuni complexe. Serviciile publice, firmele private și organizațiile non-profit interacționează într-o multitudine de modalități, de la contracte și subvenții la livrarea serviciilor către public și proiecte comune. Anumite companii private sunt atât de strâns legate de contractele guvernamentale încât este cu adevărat dificil să spunem unde se sfârșește compania privată și unde începe statul. Pe de altă parte, unul din discursurile cele mai de succes ale administrației publice moderne se leagă de “*parteneriatul public privat*” care presupune o cooperare strânsă între cele două părți și minimizarea laturii coercitive a sectorului public.

Parteneriatul public privat

Vom încerca aici o scurtă prezentare a acestui concept care a devenit foarte popular în administrațiile moderne. El se bazează în principal pe ideea cooperării administrației publice cu mediul privat pentru obținerea unor rezultate mai bune în furnizarea serviciilor publice. Care ar fi principalele motive pentru construirea acestui parteneriat (Linder, 2000; Pollitt, 2003)?

- *Reforma managerială și modernizarea* – lucrând în parteneriat cu sectorul privat, managerul public poate învăța să aplice o abordare mai flexibilă în programele publice;
- *Atragerea unor finanțări private* - organizațiile publice accesează mediul privat, obținând surse financiare suplimentare;
- *Legitimitatea* – arată capacitatea administrației de a atrage diferite tipuri de organizații în lupta pentru binele comun;
- *Împărțirea riscului* - partenerii privați își asumă o parte din riscurile financiare ale unor investiții;
- *Limitarea sectorului public* – pe lângă privatizare și contractualizare, aceasta este o altă modalitate de a reduce dimensiunile exagerate ale birocrăției;
- *Divizarea puterii*; parteneriatul este o modalitate de a promova relații mai flexibile și prietenoase cu comunitatea.

Parteneriatul poate îmbracă forme specifice – de la proiecte economice cu participare comună, la organizarea unor consilii de dezvoltare strategică care reunesc reprezentanți ai instituțiilor publice și ai comunității. Principalele probleme apărute se referă la finalități (se realizează cu adevărat ceva sau e vorba doar de ședințe și discuții interminabile?), rolul partenerilor (cine ce putere și influență deține?) și responsabilități (cine își asumă responsabilitatea pentru acțiunile care nu merg bine?).

De foarte multe ori distincția clară între cele două tipuri de organizații este asumată din start, ceea ce influențează calitatea analizei; fiecare parte își definește propriile stereotipuri față de ceilalți

(managerul public este dezorganizat, inflexibil, rău intenționat, neinteresat de problemele cetățeanului etc; managerul privat este obsedat numai de obținerea profitului, nu are scrupule, este dezumanizat etc.), iar discuția devine mai degrabă sentimentală decât rațională.

Vom prezenta în continuare, ca și cadru al discuției privind caracteristicile organizațiilor publice, una dintre cele mai bune analize referitoare la diferențele public-privat (Rainey, Backoff și Levine, 1976; Rainey, 1989) care furnizează o listă de enunțuri fundamentale în domeniu:

Tabel 1 Caracteristici ale organizațiilor publice

1. FACTORI DE MEDIU

Absența pieței ca output.

1.1.a. O dependență redusă față de legile pieței în organizațiile publice se traduce prin constrângeri mai puțin semnificative pentru reducerea costurilor, creșterea eficienței operațiilor și ameliorarea performanței organizației.

1.1.b. O dependență redusă față de legile pieței în organizațiile publice se traduce printr-o alocare mai puțin eficientă a resurselor (preferințele clientului nu reprezintă decât unul din factorii luați în considerare în determinarea a ceea ce se va “produce”, iar echilibrul între ofertă și cerere este stabilit arbitrar de către stat în funcție de un proces esențial politic).

1.1.c. O dependență redusă față de legile pieței în organizațiile publice semnifică un acces redus la indicatori de performanță cuantificabili (preț, profit etc).

Constrângerile legale și formale

1.2.a. Un plus de constrângeri formale și legale se traduce printr-un număr crescut de proceduri ce încadrează operațiile și printr-o mai scăzută autonomie a managerilor în luarea deciziei.

1.2.b. Un plus de constrângeri formale și legale se traduce prin proliferarea controalelor formale.

1.2.c. Un plus de constrângeri formale și legale se traduce printr-o intensitate crescută a controalelor externe în ceea ce privește luarea deciziilor.

Influențele politice

1.3.a. Prezența semnificativă a influențelor politice se traduce printr-o intensitate și diversitate crescută a influențelor informale externe asupra luării deciziilor (opinia publică, reacții ale grupurilor de interese).

1.3.b. Prezența semnificativă a influențelor politice se traduce printr-o nevoie mult mai accentuată de concentrare în direcția electorilor, grupurilor de interes, autorităților formale, etc.

2. RELAȚIILE ÎNTRE ORGANIZAȚIE ȘI MEDIUL SĂU

Caracterul coercitiv al anumitor activități guvernamentale

2.1.a. Participarea la consumul și finanțarea serviciilor publice este cel mai adesea obligatorie (guvernul poate decreta sancțiuni și exercita puteri coercitive unice).

2.2. Amploarea impactului deciziilor

2.2.a. Deciziile guvernamentale au un impact mult mai larg asupra societății (preocupări legate de interesul public).

2.3. Controlul public

2.3.a. Membrii organizațiilor publice fac obiectul unui control public mult mai accentuat al actelor lor.

2.4. Așteptările publicului

2.4.a. Exigențele publicului referitoare la conduita aleșilor și membrilor organizațiilor publice sunt

mult mai mari: se așteaptă de la aceștia să fie mai responsabili, mai onești și mai cinstiți.

3. ROLURI ORGANIZAȚIONALE, STRUCTURI ȘI PROCESE INTERNE

Ambiguitatea obiectivelor, complexitate, conflict

3.1.a. În organizațiile publice există o diversitate și o ambiguitate crescută a obiectivelor și criteriilor de evaluare a performanțelor; multe obiective sunt discutabile și greu de definit precis.

3.1.b. O multitudine de obiective și criterii (eficiență, responsabilitatea publică, transparență, corectitudine, echitate socială, corectitudine morală).

3.1.c. O tendință mai largă de existență a unor conflicte între obiective, tendință ce conduce adesea la compromis.

3.2. *Caracteristici distinctive ale managementului general*

3.2.a. Studii recente au arătat că rolurile generale ale managerilor publici presupun multe din funcțiile specifice managerilor din orice tip de organizație dar conținând, totodată, unele caracteristici distinctive: un rol politic mai pronunțat, expunere crescută, intervenție majoră a grupurilor de interes din exterior și a autorităților politice.

Autoritatea administrativă și practicile de leadership

3.3.a. Managerul public deține o autonomie și flexibilitate mai redusă în procesul de luare a deciziei.

3.3.b. Managerul public are mai puțină autoritate față de subordonați și această autoritate este mai difuză.

3.3.c. În organizațiile publice se poate distinge prezența unui număr mare de paliere ierarhice, a unei utilizări crescute a regulilor formale și o tendință de delegare scăzută.

3.3.d. Schimbarea mai frecventă a managerilor, datorată proceselor electorale și numirilor politice, duce la dificultăți în ceea ce privește implementarea planurilor și inovațiilor.

3.3.e. Studii recente descriu comportamentul antreprenorial și excelența managerială în cazul managerilor publici.

Structura organizațională

3.4.a. Percepția general întâlnită este că organizațiile publice sunt subiectul dezvoltării unor structuri birocratice mult mai elaborate.

3.4.b. Studiile empirice au furnizat rezultate mixte, unele susținând presupunerea referitoare la excesele birocratice, iar altele infirmând această presupunere; numeroase studii au identificat distincții structurale în cazul formelor publice de organizare, deși nu neapărat referitoare la o structurare birocratică mai accentuată.

Procese de luare a deciziilor strategice

3.5.a. Procesele de luare a deciziei pot fi similare, în general, cu cele din alte tipuri de organizații, dar sunt mult mai dispuse la intervenții, întreruperi și implicare a autorităților externe și a grupurilor de interes.

Motivarea

3.6.a. În organizațiile publice este mai dificilă introducerea măsurilor susceptibile a ameliora performanțele angajaților.

3.6.b. Studii recente au arătat că managerii publici și funcționarii percep o relație mult mai slabă între performanță și recompense extrinseci precum salarii, promovări și securitatea locului de muncă.

Caracteristici individuale, atitudini legate de muncă și comportamente

3.7.a. Diverse studii au arătat valori specifice legate de muncă ale managerilor publici și funcționarilor, precum o valorizare mai scăzută a stimulentei monetare și un nivel mai crescut de motivare bazat pe apartenența la serviciul public.

3.7.b. Nivelul satisfacției și implicării față de organizație este mai scăzut în cazul organizațiilor publice / comparativ cu cel întâlnit în firmele private.

Performanța organizațională

3.8.a. Există numeroase percepții conform cărora în organizațiile publice există tendința de a fi mai prudenți, mai puțin flexibili și mai puțin dispuși a favoriza inovația; rezultatele studiilor sunt mixte în ceea ce privește acest aspect.

3.8.b. Numeroase studii indică faptul că organizațiile publice tind să fie mai puțin eficiente decât concurenții lor privați; totuși, numeroși autori apără eficiența și performanțele organizațiilor publice.

Sursă: H.G., Rainey, R. W. Backoff și C. H. Levine, “Comparing Public and Private Organizations”, *Public Administration Review*, 36, martie - aprilie 1976, p. 236-237; H.G. Rainey, *Understanding and Managing Public Organizations*, 1997.

Această analiză reușește să pună în evidență existența unei liste de caracteristici ale organizației publice la trei niveluri majore :

- *Condițiile specifice de acțiune* (absența pieței ca output, constrângeri legale, politice).
- *Relațiile organizației cu mediul* (caracterul coercitiv al anumitor activități guvernamentale, impactul deciziilor publice etc.).
- *Structuri și procese interne* (probleme în definirea obiectivelor, motivarea personalului, măsurarea performanței organizaționale etc.).

În continuare vom încerca să prezentăm și să comentăm câteva din elementele cele mai des întâlnite în teoriile referitoare la caracteristicile specifice ale organizației publice în comparație cu cea privată (Pollitt, 2003, 1990; Rainey, 1997; Santo, Verrier, 1993; Swiss, 1991; Gortner, Mahler, Nicholson, 1997; Chase, 1978):

Responsabilitatea față de cetățean și față de reprezentanții aleși. Managerul public are o responsabilitate directă față de cetățean și față de politicieni; în cadrul firmelor private nu există o relație asemănătoare (chiar dacă anumiți autori aduc aici argumentul consiliilor de administrație sau al

acționarilor). Ca atare, așa cum am mai subliniat și în discuția referitoare la mediul politic al administrației publice, tipul de relație între managerul public și reprezentantul politic poate reprezenta un indice al succesului.

Urmărirea unor finalități externe. Organizațiile publice se confruntă cu restricții legale mult mai puternice în activitatea lor (inclusiv în ceea ce privește stabilirea misiunilor și obiectivelor). Firma privată își poate defini obiectivele strategice, tactice și operaționale în funcție de propriile preferințe. Organizația publică are obiectivele și misiunile stabilite de acte normative (legi, reglementări) care îi restrâng din start spațiul de acțiune și flexibilitatea.

Ea poate să se ocupe de ceea ce a fost îndreptățită prin lege să facă – un minister nu poate să se “reprofileze” brusc pe un alt domeniu pentru că acesta este mai interesant la un moment dat. Firma privată poate să treacă de la producția de pantofi la cea de înghețată dacă acest lucru pare atractiv financiar la un moment dat. Totuși, organizațiile publice pot să “forțeze” reglementările și să dea dovadă de inventivitate uneori.

Putem să amintim aici cazul universităților de stat din România care au reușit să se plaseze între prevederea constituțională referitoare la gratuitatea învățământului și necesitatea unor fonduri suplimentare pe lângă cele total insuficiente venite din partea statului prin oferirea de locuri „bugetate” și „nebugetate” pentru studenți. Înainte de a intra însă într-o stare de compasiune exagerată pentru organizația publică, trebuie să precizăm că sursa puterii sale vine din același domeniu legal; aceleași acte normative fac ca ea să dețină o poziție puternică pe piață, să fie ferită de “faliment” și să aibă attribute coercitive față de cetățean.

Organizațiile publice tind să aibă un număr mare de obiective, uneori aflate într-o relație conflictuală. În continuarea punctului anterior trebuie să observăm că stabilirea obiectivelor organizației publice nu reprezintă întotdeauna un efort rațional și structurat. Spre deosebire de obiectivul principal al firmei private (obținerea de profit), organizația publică se raportează la obiective mult mai complexe ce se relaționează la responsabilități față de public, clientela politică sau grupuri de interes.

Acest lucru are cel puțin două consecințe: *obiectivele nu sunt neapărat definite foarte rațional și obiectivele pot fi generale și vagi* (Wildavsky, 1979). Politicienii preferă acest tip de obiective generale pentru că sunt atractive ca produs politic ce trebuie vândut și pentru că fiecare înțelege ce vrea din ele.

De aceea se vehiculează o mulțime de expresii frumoase (“eradicarea” corupției, ”ameliorarea” calității vieții cetățenilor, “optimizarea” sistemului de pensii etc.) care sunt însă imposibil de evaluat în termeni de măsurare a performanțelor (ce înseamnă “ameliorarea” în mod exact?) și care sunt lipsite de

conținut real. Pe de altă parte însă, este mult mai ușor să vorbești despre “creșterea eficienței economice” decât despre “închiderea fabricilor cu pierderi din localitățile X,Y,Z” pentru creșterea aceleiași eficiențe economice. Ca atare, de multe ori obiectivele enunțate pentru sectorul public au “calitatea” de a se contrazice la o analiză mai atentă.

Organizația publică operează în condiții de inexistență sau existență limitată a concurenței. Acest aspect semnifică faptul că, în multe cazuri, organizația publică nu este presată de concurență sau chiar atunci când aceasta există, ea nu este una reală. Foarte puține sunt cazurile în care datorită concurenței acerbe instituții publice au dat faliment. În timp ce firma concurentă din domeniul privat trebuie să fie competitivă pentru a nu dispărea, organizația publică poate trata situația mult mai degajat, lucru mai puțin benefic din punctul de vedere al managementului performant.

Piață, rentabilitate financiară, profit. Acțiunile administrației nu se subsumează în mod necesar conceptului de rentabilitate financiară. Construcția unei noi hale de producție pentru o firmă privată semnifică o investiție care va fi amortizată financiar în timp; construcția unei noi clădiri administrative pentru primăria X nu este neapărat privită din acest punct de vedere (termenul de “alocație bugetară” este mult mai permisiv).

Organizația publică nu dispune de un instrument foarte bun de evaluare a activității proprii: profitul. Pentru firma privată, acesta reprezintă un indice al pieței care arată foarte clar managerului dacă activitatea sa este sau nu eficientă și eficace. Nimeni nu își permite să nu ia în considerare acest indicator fără a dispărea de pe piață. Managerul public nu se plasează în aceeași relație cu piața și nu beneficiază de același instrument de evaluare a activității.

Cum realizează un manager public dacă activitatea sa este sau nu corespunzătoare, reprezintă o întrebare dificilă. Furnizarea serviciilor și produselor de către administrație către cetățean se fundamentează mai mult pe dorința de legitimare decât pe rațiuni economice.

O altă problemă interesantă este reprezentată de relația între *furnizarea serviciilor / produselor și venit*. Pentru o firmă cu cât nivelul produselor / serviciilor este mai mare cu atât nivelul veniturilor este așteptat să crească. Pentru organizația publică situația e mai complicată: nu este obligatoriu ca dezvoltarea activității sau creșterea numărului serviciilor furnizate să aducă și o creștere a veniturilor (uneori, dimpotrivă, e vorba de scăderea lor).

Implicațiile acestei stări de fapt sunt serioase la nivelul culturii organizaționale și a mentalităților ce pot fi bazate pe lipsa inițiativei și lipsa de interes în specularea oportunităților apărute, în dezvoltarea organizațională. Toate acestea sunt înlocuite de eforturi de obținere a suportului politic necesar pentru păstrarea influenței și resurselor.

Organizațiile publice sunt rareori conduse de manageri profesioniști. Spre deosebire de firmele private, organizația publică este de multe ori condusă de persoane lipsite de calități și pregătire în domeniul managerial, fapt ce îi poate influența esențial rezultatele. Acest lucru se datorează atât procesului de recrutare deficitar în multe sisteme administrative, cât și datorită lipsei stimulenților financiari necesari. De multe ori procesul de recrutare în domeniul public pare a fi axat pe un mecanism vicios: mulți din cei care nu au reușit în alte domenii își găsesc un loc de retragere în administrație. Acest lucru este periculos și în interiorul sistemului pentru că demoralizează atât persoanele de valoare din sistem cât și pe cele ce doresc să devină parte a acestuia.

Managerii publici operează în contextul unor structuri de autoritate fragmentate. În sectorul privat, un manager se raportează în general la o structură de conducere clară. În sectorul public managerii pot intra în contact cu o multitudine de “șefi”, fie ei superiori direcți, lideri ai grupurilor de interes, ai unor comitete, comisii etc. În aceste condiții un manager public poate fi pus în situația de a lucra cu un ansamblu divers de persoane cu influență și putere (formală sau informală) care îi poate afecta semnificativ autoritatea.

Managerul public se confruntă cu limitări serioase în ceea ce privește managementul resurselor umane. În cazul firmei private, motivarea sau sancționarea angajaților se află sub controlul managerului. În cazul organizației publice, acesta nu deține aceleași puteri. Statutul funcționarului public și alte reglementări legale în domeniu limitează posibilitățile sale de a angaja, concedia, sancționa sau recompensa.

Spre exemplu, limitele în care el se poate plasa pentru recompensele financiare acordate angajaților sunt definite la nivel național, iar concedierea unui funcționar fără motive foarte serioase poate duce la procese costisitoare. Apoi, în cadrul sectorului public, pot apărea profiluri specifice de angajat care nu sunt atât de ușor de plasat sub autoritatea formală a managerului (medici, profesori universitari etc.). Datorită unor considerente specifice legate de experiență, pregătire profesională și cunoaștere, aceștia pot să se bucure de libertăți față de nivelul managerial pe care angajatul companiei private nu le deține. Ca atare, mobilizarea resursei umane poate deveni, pentru managerul public, un efort care trebuie să depășească simpla exercitare a autorității formale.

Astfel, exemplul furnizat de țări precum Marea Britanie (Pollitt, 2003, 1997) în reformarea sistemului public pe criteriile noului management public a dovedit că simpla introducere a plății diferențiate în funcție de merit, a indicatorilor de performanță și a responsabilizării bugetare nu înseamnă automat creșterea eficacității și eficienței resursei umane; date fiind condițiile specifice ale sectorului public acestea pot duce chiar la efecte de demotivare a personalului.

Relația organizației publice cu cetățeanul. Domeniul privat se raportează la cetățean prin prisma înțelegerii și stimulării nevoilor acestuia; cercetarea grupurilor țintă îi permite să își structureze produsele și serviciile în funcție de preferințele consumatorului. Acest fapt duce la concentrarea pe eficiență, eficacitate și calitate și necesită luarea în considerare la modul cel mai serios a dorințelor și așteptărilor publicului.

De asemenea, „cetățeanul-consumator” are un profil mult mai complex decât consumatorul de servicii / produse private. Este greu să definim sectorul public ca fiind preponderent orientat spre producerea de servicii la prețuri competitive și niveluri calitative crescute. Administrația publică nu este atât de legată de acest tip de abordare – pentru ea conceptele cele mai importante sunt reprezentativitatea, oportunitățile egale, legalitatea, egalitatea etc. și nu eficiența managerială.

Datorită monopolului deținut de organizația publică într-un domeniu anume, cetățeanul este de multe ori lipsit de alternativele oferite de sectorul privat. Cu cât ești mai sărac sau mai departe de mediul urban, alegerile pe care le ai pot fi tot mai restrânse. Aici nu se mai aplica expresia “dacă nu îți place du-te în altă parte” ci, dimpotrivă, devine o observație cinică în fața unui cetățean lipsit de alternative (un public “captiv”).

Răspunsul organizației publice la cerere este diferit de cel al organizației private: a fi pe lista de așteptare pentru cel mai nou model de mașină este deseori diferit de a fi pe lista de așteptare pentru repartizarea unei locuințe sociale. În primul caz este posibil ca firma să își mobilizeze eforturile pentru a furniza produsul cât mai rapid și în condițiile cele mai bune; în cel de al doilea, abordarea organizației poate să fie prea “relaxată”. De multe ori, cetățeanul se poate simți neajutorat în fața imobilității sau nepăsării instituției publice.

Organizația publică este supusă unor presiuni politice puternice. Așa cum am mai arătat, administrația publică experimentează inevitabil o relație strânsă cu mediul politic, fapt ce are consecințe pozitive și negative. Întreaga activitate a organizației – de la definirea obiectivelor strategice la implementarea acestora la nivel operațional, este influențată de presiunea politicianilor, grupurilor de interes, mass-mediei. Cheltuirea banilor publici reprezintă un subiect mult mai interesant decât suma investită de o firmă în producerea unui nou model de pantofi.

În orice moment obiectivele sau activitatea organizației pot deveni subiect de dezbatere publică. Obiectivele fixate la nivel politic pot să nu aibă nici o legătură cu realitatea, iar managerul public poate fi chemat să aplice politici publice cu care nu este de acord și vis-a-vis de care nu a fost consultat. La toate acestea se adaugă presiunile de plasare a unor “clienți” politici în funcții administrative sau în relații de afaceri privilegiate pentru obținerea de finanțări publice.

Dificultatea măsurării performanțelor organizaționale. Organizația publică se referă în principal la furnizarea de servicii și nu de produse și nu se axează pe obținerea de profit. De aici o anumită dificultate în a defini și măsura succesul și insuccesul organizațional. În sectorul privat, în bună măsură, managerul de succes este cel capabil să obțină cel mai mare profit; în cel public nu se aplică aceeași unitate de măsură.

Organizația publică implică folosirea coerciției față de cetățean / consumator Aceasta reprezintă una din diferențele esențiale față de organizația privată. Dacă decizia mea este să nu cumpăr o mașină, firma în cauză nu poate să mă penalizeze pentru acest act; dacă decid însă că nu vreau să îmi plătesc taxele atunci instituția publică (aflată „în serviciul meu”) mă va amenda și mă va obliga să mă conformez. Este o trăsătură oarecum paradoxală a organizației publice care, pe de o parte, nu are alta rațiune de a exista decât servirea intereselor cetățeanului și care, tocmai pentru a face acest lucru, își exercită „puterea legitimă” și capacitatea de a sancționa.

Toate aceste observații sunt de natură a prezenta principalele elemente ce tind să dea un profil specific organizației publice. Ele sunt importante pentru că pot modifica tipul de management aplicabil organizației; întrebarea de la care se pornește în analiza organizațiilor publice și private este: *în ce măsură putem aplica tehnicile manageriale ale sectorului privat organizațiilor publice?* Este vorba de aceeași situație? Există diferențe majore? Această dezbatere a fost și este importantă, având partizani în ambele extreme. Din punctul nostru de vedere am dori să facem câteva observații generale:

- organizațiile publice prezintă anumite elemente specifice care cu greu pot fi negate și care afectează în mod direct tipul de management aplicat lor (*managementul public*)
- acceptarea existenței unor diferențe între organizațiile publice și cele private nu semnifică faptul că primele se afla în afara obligațiilor de funcționare eficientă și eficace sau că abordarea managerială în sectorul public nu este viabilă. Dimpotrivă, existența acestor limitări și probleme structurale duc la situația în care *managerul public trebuie, de multe ori, să fie mai inventiv și creativ decât managerul privat pentru a răspunde problemelor cu care se confruntă.*
- *Deși organizația privată are tendința clară de a funcționa mai eficient și eficace în raport cu scopurile definite (datorită relației cu piața și a presiunii concurenței) mitul totalei superiorități a organizației private față de cea publică nu se susține întotdeauna.* Acest lucru a fost dovedit de cazuri internaționale celebre (cum a fost cazul corporației Enron), în care corupția, ineficiența, scăderea calității (datorită dorinței de maximizare a profitului), nerespectarea obligațiilor contractuale etc. au penetrat puternic structura și mentalitățile organizației. Privatizarea unor servicii publice (Fisk, Kiesling, Muller, 1978, p.7-8; Jreisat, 1997, p.124) nu a fost în toate cazurile urmată de creșterea automată a calității serviciilor

furnizate, scăderea costurilor și creșterea numărului opțiunilor oferite cetățeanului (vezi exemplul privatizării căilor ferate în țări precum Marea Britanie). Evident că această observație nu presupune sub nici o formă superioritatea calitativă a organizației publice, ci atrage atenția asupra pericolului generalizărilor și promovării unor stereotipuri.

- Atunci când comparăm organizațiile publice și private trebuie să *ne ferim de generalizări*; este important să luăm în considerare elementele specifice: mărimea organizației, tipul organizației, mediul organizației, nivelul managerial analizat etc. (este impropriu să comparăm primarul comunei X din România cu președintele Microsoft; deși ambii conduc o organizație, accesul la resurse, influența precum și tipul de activități sunt diferite).

Diagnoza organizațională

Organizațiile publice reprezintă, așa cum am putut constata în capitolele anterioare, spații complexe. Ele nu sunt, așa cum s-ar putea crede la o primă vedere, entități previzibile, iar gradul de iraționalitate și imprevizibil este crescut. Acest lucru semnifică faptul că munca managerului public nu este ușoară, pentru că *nu poți conduce eficient și eficace o organizație pe care nu o înțelegi*.

De multe ori “diagnoza organizațională” este caracterizată prin abordări simpliste și superficiale, precum (Bolman și Deal, 1997):

- analiza bazată pe *blamarea individului (șapul ispășitor)*. Ea explică totul în termeni de caracteristici și greșeli individuale. Problemele sunt cauzate de atitudini negative, personalități deviante, incompetență, rea intenție etc. De fapt, de cele mai multe ori, disfuncționalitățile organizației se datorează managementului deficitar și nu erorilor individuale;
- analiza bazată pe *blamarea birocrăției*. Atunci când este dificil să găsești șapul ispășitor, o altă variantă aflată la îndemână este atacul la birocrăție (“Organizația este birocratică și anulează cu bună știință toate bunele intenții ale managerului”);
- cea de-a treia abordare se referă la analiza organizației că fiind o “junglă” în care *numai cei puternici supraviețuiesc*. Ca atare, lucrurile nu funcționează pentru că, în mod normal, fiecare este interesat nu atât de obiectivele organizației, ci de satisfacerea setei de putere – și atunci ce poate face managerul public decât să încerce să supraviețuiască?

Chiar dacă fiecare din cele trei explicații poate să conțină elemente adevărate, ele sunt departe de ceea ce se poate numi o diagnoză organizațională. Ele sunt în cel mai bun caz încercări rudimentare de înțelegere a organizației și în cel mai rău caz tentative de justificare a propriei incompetențe

manageriale. De asemenea, pot provoca o senzație periculoasă de claritate și înțelegere completă a organizației, cu consecințe grave la nivelul rezultatelor.

În realitate, nivelurile de analiză trebuie foarte clar înțelese și delimitate. Astfel, organizația poate fi analizată din puncte de vedere diferite, la fel de importante (Jreisat, 1997, 9.42), bazate pe:

- folosirea *managerului public* ca factor de analiză
- folosirea *organizației formale* ca factor de analiză
- folosirea *sistemului administrativ* național sau local ca factor de analiză.

Fiecare dintre aceste abordări presupune un accent diferit; în mod evident, ele nu se exclud, ci se completează. Realizarea unei diagnoze organizaționale presupune o analiză serioasă, la niveluri diferite, a organizației – de la analiza mediului, la analiza structurii sau culturii organizaționale și reprezintă un efort major, întins pe o perioadă de timp semnificativă.

Ea trebuie să se concentreze atât pe probleme și provocări organizaționale, cât și pe punctele tari ale organizației. Participarea personalului din cadrul instituției vizate este foarte importantă (fără acest factor chestionarele aplicate și interviurile nu vor reflecta adevăratele probleme existente); angajaților trebuie să le fie clar că obiectivele diagnozei nu se referă la găsirea de vinovați, măsuri disciplinare sau concedieri, ci la ameliorarea performanțelor organizației. Ca exemplu, prezentăm câteva din elementele ce trebuie luate în considerare în realizarea diagnozei:

- resurse (financiare, umane, informație, tehnologice etc.)
- servicii oferite de către organizație pentru cetățeni
- analiza mediului (nivel tehnologic, educațional, elemente demografice, presiuni externe, sistem legal etc.)
- scopuri și obiective organizaționale (atât cele enunțate, cât și cele care se găsesc în realitate în buget)
- comportament organizațional (conflicte, nivel de cooperare, relații între management și staff, leadership, sisteme de colectare a informației, sisteme de feedback etc)
- cultură organizațională (mentalități, rezistență la schimbare, valori, stiluri de muncă, înțelegerea specificității serviciului public și a relației cu cetățeanul etc.)
- structura (fișa posturilor, organigrama, autoritate formală, relația între structuri / compartimente, ședințe, măsurarea performanțelor, distribuirea puterii informale, coaliții etc.).

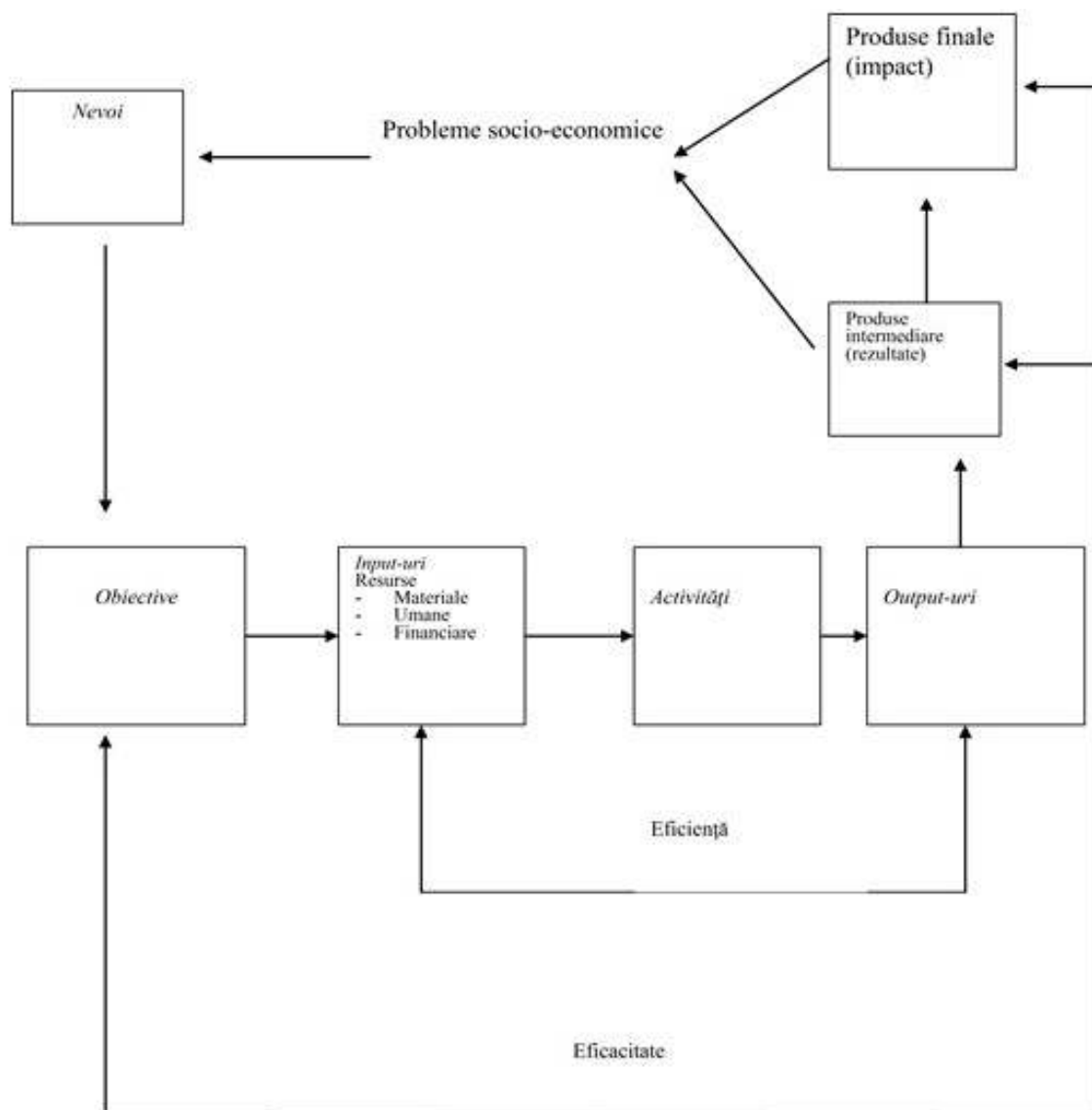
Abordarea sistemică în diagnoza organizațională

În încercarea de evitare a înțelegerii parțiale, incomplete, a complexității organizației a fost structurat un model de analiză bazat pe *înțelegerea organizației ca sistem*. Această abordare semnifică faptul că organizația este văzută ca un spațiu în care interacționează o multitudine de idei, structuri, probleme, grupuri și trebuie tratată ca un “întreg organizat sau complex; o combinație de părți ce formează un tot unitar” (Johnson, Kast, Rosenzweig, 1963, p.4; Jreisat, 1997; Nutley și Osborne,).

Răspunsul la o problemă anume în organizație nu este simplu de găsit (spre exemplu, o problemă de funcționare nesatisfăcătoare a biroului de relații cu publicul în primăria X poate fi rezolvată prin modificări de structură? Prin modificări la nivelul motivării financiare? Printr-un efort mai bun de definire a obiectivelor serviciului în cauză? Prin sancțiuni? Prin construcția unor sisteme de măsurare a performanțelor?

Dacă nu sunt identificate corect cauzele problemei, este aproape sigur că decizia luată pentru remedierea problemei va fi greșită. Ca atare, organizația este înțeleasă ca un sistem în care interacționează diverse elemente: input-uri (resurse), procese, output-uri (rezultate), outcome-uri (impact) și feedback (reacția la rezultate / impact).

Abordarea sistemică poate fi reprezentată după cum urmează:



Sursă: C. Pollitt, G. Bouckaert, 2000

Input-urile (resursele) (Swiss, 1991) reprezintă tot ceea ce organizația folosește pentru a-și atinge scopurile, incluzând oameni, bani și echipament. Spre exemplu, în cazul unei universități, input-ul va include studenți, profesori, clădiri, birouri, cărți, personal administrativ etc.

Procesele conțin diferitele activități pe care organizația le realizează cu ajutorul resurselor avute la dispoziție. În cazul amintit este vorba în principal de activități de predare și cercetare, dar și activități de susținere a acestora: contabilitate, administrarea bibliotecii, cantinei, curățenie etc.

Output-urile (rezultate / produse) organizaționale reprezintă tot ceea ce este produs de către o organizație. Pentru o firmă care produce înghețată, definirea acestora este mult mai simplă - se referă la înghețată. Pentru universitatea în discuție, problema este mai dificilă. Output-ul poate fi văzut că fiind

cantitativ (numărul de absolvenți sau de cercetări publicate) sau *calitativ* (spre exemplu, gradul de plasare al absolvenților pe piață după absolvire, cercetări premiate sau cu impact etc.).

În mod ideal, organizația ar trebui să aibă o combinație a celor două tipuri de output-uri. Accentuarea unui singur tip este periculoasă: să luăm exemplul unui birou de relații cu publicul dintr-o primărie. Să presupunem că acesta a primit într-o lună 100 de scrisori de la cetățeni, conținând diferite cereri și solicitări. Dacă se urmărește numai realizarea output-ului cantitativ, se va raporta că în trei zile s-a răspuns tuturor celor 100 de scrisori, ceea ce este un lucru lăudabil - eficacitate 100% (dar răspunsurile au fost scrisori tip în care se comunica tuturor cetățenilor că problema nu se poate rezolva).

Dacă se urmăresc numai rezultatele calitative, se poate raporta că 3 cereri s-au rezolvat exemplar (dar celelalte 97 mai au mult de așteptat). În mod evident, este mult mai ușor să măsoare rezultatele cantitative decât cele calitative. Cele mai multe organizații au mai mult decât un output, iar acestea sunt uneori relaționate (un rezultat pozitiv duce la producerea unui alt rezultat pozitiv). Spre exemplu, activitatea unui spital poate să ducă la scăderea ratei îmbolnăvirilor într-o anumită zonă (output inițial), iar acest lucru va duce la o majorare a bugetului local, datorită creșterii numărului persoanelor capabile să muncească și să plătească taxe.

Această combinație de output-uri poate conduce la un impact (*outcome*) semnificativ. Spre exemplu, creșterea numărului de absolvenți de învățământ superior bine pregătiți (populație educată) într-o comunitate sau societate poate să producă un nivel de dezvoltare economică și prosperitate crescut.

Feedback-ul se referă la reacția pe care o au grupurile afectate (clienți / cetățeni, beneficiari, finanțatori etc.) la rezultatele și impactul obținute de către organizație. Modelul sistemic presupune că pe baza acestor reacții organizația va lua măsuri de îmbunătățire a activității proprii acolo unde s-au observat deficiențe. Astfel, dacă o unitate de învățământ superior observă că o majoritate covârșitoare a absolvenților săi nu își găsește un loc de muncă pe piață, va trebui să reanalizeze toate fazele procesului organizațional pentru a vedea unde apar erorile ce duc la această situație.

Trebuie precizat însă că aplicarea acestui model de analiză a organizației are la bază câteva presupuneri simple, dar esențiale (House, 1980):

- persoanele și organizațiile acționează de o manieră capabilă să *maximizeze* obținerea unor rezultate sau unui set de rezultate identificabile;
- există un *consens* referitor la stabilirea rezultatelor vizate;
- există o *definire clară a resurselor* disponibile pentru serviciile în cauză;

- serviciile publice prezintă asemănări cu firmele private în ceea ce privește asimilarea *proceselor cu o “funcție de producție”*.

Analizarea organizației pe baza analizei sistemice poate oferi un model structurat și relativ simplu de înțelegere a organizației (în mod evident, analiza se poate face mai profund sau mai superficial). În cadrul descrierii acestui model de diagnoză organizațională am optat pentru păstrarea terminologiei în limba engleză datorită folosirii curente a unora dintre acești termeni în domeniul administrativ din România. Sperăm că acest lucru va facilita înțelegerea modelului în complexitatea sa.

În lipsa unei diagnoze organizaționale serioase, managerul public se poate confrunta cu probleme grave legate de funcționarea organizației. Este interesant că acestea se pot plasa în extreme diferite, ceea ce pune încă o dată în evidență nevoia unui manager creativ în sectorul public. Iată câteva posibile dileme structurale (Bolman, Deal, 1997; Gortner, Mahler, Nicholson, 1997):

- *Diferențiere sau Integrare*; alocarea sarcinilor trebuie să fie clară în organizație, pe baza principiului specializării și diviziunii muncii; pe de altă parte, accentuarea exclusivă a diferențierii duce la lipsa coerenței organizaționale (munca persoanei X nu completează, ci anulează munca persoanei Y din biroul alăturat). De aici nevoia integrării eforturilor individuale într-un tot coerent, prin coordonare la nivel managerial. Cu cât organizația este mai mare, cu atât strategiile de coordonare devin mai costisitoare;
- *Goluri sau suprapuneri*; atunci când responsabilitățile nu sunt clar definite, realizarea obiectivelor stă sub semnul întrebării; pe de altă parte, atunci când rolurile și activitățile se suprapun apar conflicte, iar resursele sunt folosite inefficient ;
- *Sub-utilizare sau supra-utilizare*; atunci când funcționarii au prea puțin de lucru se plictisesc și încurcă pe toată lumea; atunci când sunt încărcăți excesiv cu volum de muncă ei devin inefficienti;
- *Lipsa clarității sau lipsa creativității*; atunci când funcționarii sunt confuzi în ceea ce privește atribuțiile, preferințele personale vor înlocui obiectivele organizației; atunci când responsabilitățile sunt definite excesiv de strict, funcționarii vor avea tendința de a se conforma mecanic rolurilor prescrise, se vor demotiva, nu își vor folosi creativitatea – toate acestea cu efecte grave asupra calității serviciului furnizat;
- *Autonomie excesivă sau interdependență excesivă*; atunci când indivizii sau grupurile acționează pe baza unei autonomii extreme se dezvoltă fenomene de izolare și respingere; atunci când structurile și rolurile sunt prea strâns legate, se va pierde timp prețios în eforturi inutile de coordonare;

- *Relaxare excesivă sau rigiditate excesivă*; atunci când structura este neclară, oamenii pot pierde sensul direcției de urmat și au doar o senzație vagă a ceea ce realizează ceilalți membri ai organizației; pe de altă parte, structurile prea rigide distrug flexibilitatea și complică viața funcționarilor în interiorul propriului sistem;
- *Autoritate difuză sau centralizare excesivă*; în anumite situații nimeni nu pare să știe cine, ce autoritate deține, iar confuzia creată duce la conflicte și limitări ale inițiativelor individuale; în cealaltă extremă, centralizarea duce decizia atât de departe de problemă, încât procesul decizional devine ineficient;
- *Lipsa obiectivelor sau excesul de obiective*; în lipsa definirii obiectivelor organizaționale nimeni nu știe la ce să se raporteze în munca sa - nimeni nu vrea să fie un fel de Sisif, prestand o muncă fără nicio finalitate. Pe de altă parte, existența unui exces de obiective duce la confuzie și imposibilitatea de a le realiza;
- *Formalism sau favoritism*; aderarea rigidă la proceduri duce la tratarea lipsită de nuanțe a tuturor problemelor, acest lucru perpetuând imaginea birocratului limitat și insensibil; tratarea prea personală a cazurilor poate duce însă la acuzații de favoritism.

În mod evident, organizația nu trebuie să se plaseze la o extremitate sau alta în ceea ce privește aceste dileme; rolul managerului este să înțeleagă mediul organizației, funcționarea ei internă, mecanismele formale și informale și să găsească soluții care să permită organizației evitarea problemelor de genul celor amintite mai sus. Acest lucru nu se poate îndeplini fără realizarea unor diagnoze organizaționale serioase.

Concepte esențiale în managementul public

Discuțiile referitoare la managementul public conțin în mod invariabil folosirea unor termeni și concepte specifice; dorința noastră este de a clarifica câțiva dintre acești termeni de bază, pentru a facilita înțelegerea comună a terminologiei folosite.

Eficacitatea (Swiss, 1990) presupune atingerea obiectivelor organizației. Spre exemplu, dacă o unitate de pompieri este chemată să stingă un incendiu, eficacitatea semnifică faptul că aceștia vor reuși să facă acest lucru (se ating obiectivele fixate).

Eficiență presupune atingerea obiectivelor pe baza folosirii raționale a resurselor avute la dispoziție. În același exemplu, dacă pentru stingerea unui incendiu minor s-au folosit 200 de pompieri, 30 de mașini și 3 elicoptere, (deși era suficientă o găleată de apă), eficacitatea nu a fost însoțită de eficiență. Pe de altă parte, dacă în efortul de stingere a incendiului toate resursele au fost folosite rațional dar rezultatul final este că incendiul distruge imobilul în cauză, vorbim de eficiență fără

eficacitate. După cum se poate observa, existența unuia dintre termeni nu presupune automat și existența celuilalt.

Economia resurselor presupune achiziționarea resurselor (input-urilor) la un nivel calitativ definit și la costuri cât mai scăzute. Angajarea excesivă de personal reprezintă un exemplu de neglijare a acestui principiu.

Valoare pentru bani (Value for money). Acest concept a fost introdus în cadrul administrației de teoreticienii managementului public pentru a stabili un principiu clar: în schimbul resurselor puse la dispoziție, organizațiile publice sunt obligate să obțină rezultate în termeni de economie, eficacitate și eficiență. Ele nu pot să mai adopte atitudinea clasică în care bugetul nu este în niciun fel relaționat cu performanța organizațională și reprezintă doar bani ce trebuie cheltuiți conform prevederilor legale.

Subsidiaritatea reprezintă un concept foarte important în managementul modern și semnifică *luarea deciziilor la primul nivel de competență existent în organizație*. Mitul “șefului omniprezent” care se ocupă de toate detaliile vieții organizaționale (de la achiziționarea consumabilelor și utilizarea xerox-ului la decizii strategice) este depășit și ineficient în administrația modernă. Încercarea managerului de a acoperi, în mod direct, toate activitățile de detaliu în instituție semnifică consumarea resursei de timp în alte activități decât cele presupuse de statutul managerial (pentru care este angajat și plătit).

Sintetizând, putem considera că un manager inteligent *își selectează subordonați competenți, definește clar obiectivele acestora, furnizează resursele necesare și se dă la o parte, concentrându-se pe “ imaginea de ansamblu” (alegeri și decizii strategice)*.

Responsabilitate managerială. Unul din conceptele întâlnite cel mai des în discuțiile referitoare la managementul public este responsabilitatea. În primul rând, ce înseamnă responsabilitatea? Ea semnifică (Pollitt, 2003, p.88) necesitatea ca persoana vizată să recunoască o obligație de a explica și justifica acțiunile sale către cineva; acest lucru presupune existența unei relații de subordonare / supraordonare și ideea de sancțiune în cazul nerespectării obligațiilor asumate.

Acel “cineva” este reprezentat de către cetățean și comunitate în cazul administratorului public. Managerul public trebuie să înțeleagă că deciziile sale au calitatea de a afecta un număr mare de oameni și că rolul său este de a servi comunitatea - ca atare, el trebuie să fie responsabil pentru acțiunile sale. Este adevărat că aceste responsabilități nu se raportează numai la cetățean, ci și la politicieni, lege, șefi ierarhici etc. Există, ca atare, mai multe tipuri de responsabilități (importanța uneia sau alteia este direct legată de tipul de funcție deținută și nivelul managerial) (Behn, 2001; Pollitt, 2003):

- *Responsabilitatea politică* se exercită față de reprezentanți aleși în funcții publice. Aici putem să ne referim la responsabilitatea unui ministru sau funcționar superior care trebuie să se prezinte în fața unor comitete parlamentare etc.;
- *Responsabilitatea legală*: se exercită față de lege și instanțe (fie ele specializate / administrative sau de altă natură);
- *Responsabilitatea birocratică* se exercită față de coduri și norme interne sistemului. (spre exemplu, coduri etice de funcționare a instituțiilor publice);
- *Responsabilitatea profesională* se exercită față de standarde stabilite de propriul corp profesional (aici un bun exemplu ar fi reprezentat de Colegiul Medicilor).

O altă clasificare (Kester, Painter și Barnes, 1997) consideră că responsabilizarea managerului poate fi gândită la următoarele niveluri:

- *Financiar*. Acesta presupune aspecte diferite - de la cele mai simple ce presupun furnizarea de date financiare care demonstrează acuratețea și legalitatea operațiunilor financiare, la cele legate de atingerea obiectivelor financiare - cu toate limitările sectorului public;
- *Bugetar*. Menținerea organizației în cadrul bugetului anual reprezintă o măsură tradițională de măsurare a performanțelor; numeroase critici au fost formulate însă față de incapacitatea acestei abordări de a se referi la problema calității serviciilor furnizate;
- *Managerial*. Responsabilitatea managerilor publici în ceea ce privește realizarea obiectivelor pe baza unor criterii stabilite și acceptate (Day și Klein, 1987);
- *Politic*. Acest concept este cel mai complex și greu de definit în ceea ce privește performanța organizațională; justificarea deciziilor este în acest caz direct legată de valorile definite la un moment dat ca fiind necesare "bunăstării și interesului cetățeanului".

În discuția referitoare la responsabilitate în managementul public apar întrebări complexe de tipul: care sunt criteriile de judecată ale respectării obligațiilor asumate? Cine le stabilește? Accentuarea exagerată a acestui concept poate conduce la teama funcționarului de a-și asuma orice risc și la tendința de a deveni exagerat de birocratic pentru a fi "acoperit" tot timpul? Este acest proces unul serios sau întotdeauna este pedepsit cel mai vulnerabil membru al lanțului ierarhic?

Sisteme de măsurare a performanțelor (SMP). Ce semnifică succesul în organizația publică? Una din criticile constante aduse organizației publice se referă la greutatea / imposibilitatea măsurării riguroase a performanțelor proprii. În timp ce organizația privată are modalități fezabile de a măsura productivitatea, (legate în principal de factorul profit), instituția publică are dificultăți în definirea și

măsurarea a ceea ce înseamnă succesul; problema nu este doar *cum* să se măsoare “productivitatea” ci și *ce* să se măsoare pentru a o stabili (Kanter și Summers, 1987; Steward și Walsh, 1994).

În cazul în care vrem să aflăm dacă primăria X a avut rezultate pozitive, discuția va fi mult mai complicată decât dacă dorim să facem același lucru în cazul unei fabrici de ciocolată. Procesul politic face că criteriile de performanță și succes să nu fie aceleași de la o etapă la alta, ceea ce duce la probleme manageriale majore. Este adevărat și faptul că, în mod tradițional, organizația publică nu s-a arătat întotdeauna foarte interesată de procese clare de măsurare a performanțelor. Ea tinde să prefere o abordare mai „relaxată” în domeniu și să înțeleagă succesul organizațional în funcție de interesele de moment. Organizația publică modernă nu poate însă să se plaseze în afara acestor sisteme de evaluare a activităților și de măsurare a performanțelor (în bună măsură tocmai datorită problemei responsabilității).

Performanța reprezintă un concept relativ ce necesită raportarea la o anumită bază; ca atare, performanța organizației poate fi măsurată prin: (OECD, 1994, Butt și Palmer, 1985):

- *raportare la ceea ce organizația a realizat în trecut* (care sunt rezultatele de astăzi raportate la rezultatele anterioare?)
- *compararea rezultatelor organizației cu cele ale unei organizații similare*
- *raportare la obiectivele desemnate*
- *raportare la potențialul organizației* (ce ar fi capabilă să facă organizația și ce face în termeni reali)

Una din întrebările cheie se referă la *corectitudinea și viabilitatea metodologică* a criteriilor de evaluare; în cazul în care acestea sunt percepute ca fiind subiective sau aplicate selectiv, pot duce la demotivarea personalului. O altă problemă se leagă de utilizarea rezultatelor evaluărilor – sunt ele utilizate intern sau extern (rapoarte publice)? Unde se oprește dreptul cetățeanului de a cunoaște adevărul în ceea ce privește funcționarea instituțiilor publice? Cât de mult argumentele de tipul “secretului de serviciu” sau “rațiunii de stat” pot limita transparența sectorului public?

Folosirea Sistemelor de Măsurare a Performanțelor (SMP) vizează în principal 4 elemente manageriale (OECD, 1994):

- îmbunătățirea *funcționării organizației* din punctul de vedere al eficienței, eficacității, calității serviciilor și economiei resurselor;
- îmbunătățirea *mecanismelor de control managerial* (managerul deține informații reale referitoare la funcționarea organizației care îi permit să intervină în zonele deficitare);

- îmbunătățirea *procesului bugetar* (prin relaționarea utilizării resurselor existente de obținerea de performanțe);
- *motivarea personalului* în direcția îmbunătățirii performanțelor.

Aplicarea SMP în sectorul public se poate lovi de obstacole serioase, între care cele mai importante se referă la (OECD, 1994):

- *Competențe inadecvate.* Construcția unui sistem performant de măsurare a performanțelor necesită competențe specifice pe care organizația publică nu le deține întotdeauna. Soluțiile la această problemă pot fi pe termen scurt (angajarea de consultanți) sau pe termen lung (pregătirea propriului personal sau politici de atragere a unor specialiști);
- *Fixarea nesatisfăcătoare a obiectivelor.* De multe ori legislativul nu formulează obiectivele organizațiilor publice în termeni cuantificabili (mulți politicieni argumentează că acest lucru este practic imposibil);
- *Atitudini negative.* Mulți manageri și funcționari privesc din start măsurarea performanțelor ca fiind imposibilă în organizațiile publice. Deși trebuie să acceptăm că în multe cazuri ea este greu de realizat, există posibilități de aplicare cu succes a SMP și în administrația publică (respectarea termenelor limită, sume atrase din surse extrabugetare etc.);
- *Lipsa informațiilor despre costuri.* Stabilirea costurilor unor proiecte publice este greu de realizat în termeni financiari clari;
- *Măsurarea rezultatelor.* De multe ori, în cazul organizației publice, rezultatele sunt vizibile doar după perioade lungi de timp (vezi exemplul educației); presiunea politică este orientată înspre obținerea unor rezultate vizibile în mod rapid, pe perioade scurte de timp;
- *Probleme de personal.* Dacă sistemele de măsurare a performanțelor nu sunt bine gândite, pot apărea conflicte majore în interiorul resursei umane datorită recompensării diferențiate și a criteriilor folosite pentru aceasta;
- *Rigiditate structurală.* SMP nu poate fi realizat dacă managementul instituției nu este gata să opereze anumite schimbări de structură și atitudine.

Profilul consumatorului de servicii publice

În structurarea managementului instituțiilor publice, una din variabilele care nu poate fi neglijată se referă la consumatorul-cetățean. Așa cum am mai precizat, administrația publică are ca rațiune principală de a exista servirea intereselor cetățeanului și ale comunității. Problema este că

modelul tradițional al administrației publice tinde să privească cetățeanul ca fiind doar un “administrat” (Chevallier, 1994) sau un subiect al administrării și nu ca un client ale cărui așteptări trebuie luate în considerare la modul serios.

Administrația publică a considerat deseori că reprezintă o “minoritate luminată”. Datorită faptului că cetățeanul “nu înțelege cu adevărat ce este bine pentru el”, elita administrativă definește singură nevoile cele mai importante ale comunității și obiectivele de urmărit. Deși cetățeanul beneficiază de anumite drepturi, el trebuie să aibă un comportament “previzibil”, să își respecte obligațiile (sa plătească taxele, să voteze etc) și să lase administrația să rezolve problemele pe baza înțelepciunii ei superioare.

Trebuie să înțelegem că administrația are și un *rol de socializare*, încercând să definească clar limitele comportamentului cetățeanului și impunând societății un tip de raționalitate specifică (de la elemente minore precum adresarea cererilor într-un format tip și ore fixe de acces la serviciile publice, până la sancțiuni și interdicții care să traseze rolul cetățeanului).

Din acest punct de vedere, cetățeanul se plasează undeva în postura de supus, sau, în cel mai bun caz, de copil ce trebuie ghidat de către un părinte exigent. Să nu uităm că această abordare este stimulată de poziția monopolistă deținută de administrație în multe domenii; dacă cetățeanul este nemulțumit de un serviciu, nu are alte opțiuni: trebuie să renunțe sau să își modifice abordarea / comportamentul.

De multe ori funcționarul public are tendința de a vedea în cetățean o entitate abstractă, un număr pe un dosar și să desconsidere influența pe care acesta o poate avea asupra administrației. Acest comportament poate fi și mai accentuat pentru funcționarii din țările foste comuniste, obișnuiți cu o cultură organizațională în care statul este cel care domina masiv relația sa cu cetățeanul.

Comportamentul în cauză poate fi însă riscant - în societățile democratice, un simplu cetățean, un simplu caz, poate să provoace un subiect important în mass-media care să afecteze pe termen lung imaginea instituțiilor publice sau să ducă la pierderea poziției unor funcționari (mai mult sau mai puțin vinovați). *Cetățeanul modern nu mai acceptă ca așteptările să vină dinspre administrație înspre el, ci dorește ca el să aibă așteptări pe care administrația să le respecte.*

Elementul cel mai puternic care deosebește consumatorul de servicii publice de cel al serviciilor private se referă la *mentalitatea* acestuia. Atunci când mergem să achiziționăm un televizor sau o mașină, nu plecăm de acasă prost dispuși, temători sau hotărâți să “ne facem dreptate” cu orice preț; în cazul în care apelăm la un serviciu public, starea noastră de spirit s-ar putea să fie, în multe cazuri, negativă.

Uneori, deși funcționarul în cauză este amabil și gata să ajute, cetățeanul poate fi axat pe un comportament conflictual. Puțini cetățeni au tendința să aibă o imagine pozitivă asupra birocrăției, oriunde în lume (chiar dacă diferențele în ceea ce privește încrederea în administrația publică pot fi semnificative între diferite țări – Almond și Verba, 1995).

Atunci când are de rezolvat o problemă ce ține de competența instituției publice, cetățeanul are tendința de a deveni nervos, agitat sau temător. Ca atare, putem considera că structurarea unei relații bune cu consumatorul nu reprezintă o acțiune ușoară pentru managerul public; cum să lucrezi cu un client care, înainte de a avea orice contact cu tine, te consideră inefficient, neinteresat de problemele sale, corupt etc.?

Puțini manageri privați se confruntă cu această situație. Mai mult, funcționarii pot aduce de multe ori exemple în care au fost rău tratați de către cetățeni, deși și-au dat toată silința să rezolve o problemă în cauză; sau pot să prezinte zeci de scrisori cu care diferiți cetățeni mai mult sau mai puțini dotați cu discernământ bombardează instituțiile cu cereri sau probleme imaginare, fanteziste și cărora trebuie să li se răspundă datorită reglementărilor legale, chiar dacă asta înseamnă pierdere de timp prețios.

De ce s-a ajuns la această situație? De ce mentalul colectiv este ostil administrației publice? De ce există o condiționare psihologică contra a tot ce înseamnă serviciu public? Există cel puțin două explicații principale la aceste întrebări:

1. Prima se leagă de *experiențe anterioare ale cetățeanului* și reprezintă responsabilitatea majoră a administrației. De-a lungul timpului, organizația publică a dezvoltat un comportament necorespunzător din diferite puncte de vedere (Hermel, Romagni, 1996):

- tratarea cererilor cetățeanului pe baza unui *comportament autoritar* (de “stăpân”), indiferență, rigiditate, lipsa de interes ostentativă pentru problemele acestuia etc.;
- *întârzieri* inacceptabile în furnizarea serviciilor publice;
- *excesul de proceduri birocratice* – pentru cea mai mică problemă, cetățeanul trebuie să obțină o mulțime de avize și aprobări (în mare parte total nejustificate; acest lucru respectă tendința “naturală” a birocrăției de a “crește până la limita maximă a incompetenței”, adică de a-și lărgi aparatul propriu indiferent dacă există sau nu o justificare rațională pentru noile posturi. Chiar dacă justificarea nu există, poate fi creată ulterior - și ca atare, fiecare nou birou va cere un nou aviz, pentru a-și justifica existența);
- *organizarea deficitară a relației directe cu cetățeanul* – aici intră elemente diverse de la programul cu publicul construit în afara oricărei preocupări față de dorințele clientului, până la organizarea proastă a birourilor care lucrează direct cu acesta (spații mici, aglomerate etc.);

- *lipsa serviciilor post-utilizare* (care semnifică atenție față de satisfacția cetățeanului *după* utilizarea unui serviciu. Mulți manageri publici nici măcar nu înțeleg ce semnifică acest concept;
- lipsuri majore în *comunicarea* cu publicul.

Acțiunea conjugată a tuturor acestor variabile a dus, de-a lungul timpului, la formarea unei mentalități ostile față de serviciile publice, iar administrația publică trebuie să înțeleagă acest lucru și să își corecteze acțiunile.

2. *Promovarea politică a “discursului antibirocratic”*. Mulți politicieni au înțeles că discursul împotriva birocrăției este unul de succes; ca atare, oricând se află în criză de idei sau trebuie să își justifice propriile eșecuri, au o scăpare. Uneori criticile sunt corecte, alteori nu au nicio legătură cu realitatea sau reprezintă o stare de lucruri creată chiar de factorul politic (nu poți să învinuiești funcționarii de politizare și incompetență în timp ce promovezi masiv selectarea managerilor publici pe criterii politice), care de fapt nu are nici o intenție să rezolve problemele. Toate aceste critici au reușit să construiască de-a lungul timpului o imagine deficitară a administrației, lucru care poate avea consecințe serioase asupra selectării unei resurse umane bine pregătite sau motivării personalului existent în administrație.

Combinarea celor doi factori amintiți a avut o influență puternică în construcția mentalității negative a publicului față de administrația publică. Înțelegerea acestor cauze și asumarea responsabilităților de către instituțiile publice și politicieni ar putea conduce la ameliorarea situației prin acțiuni concrete.

În sinteza, publicul își dorește de la orice administrație publică, câteva lucruri clare (Hermel, Romagni, 1996) :

- să coopereze cu o *administrație apropiată* de el, atât psihologic cât și fizic
- să asiste la *simplificarea* procedurilor administrative
- să aibă un *acces crescut* la serviciile publice (informare, acces direct la birouri, orar cu publicul ameliorat etc.)
- să fie tratat *personalizat* (fiecare caz are specificitățile sale) și nu doar ca un număr lipsit de conținut
- să aibă un *răspuns rapid* la cererile și problemele sale.

Unitatea II. MANAGEMENTUL PUBLIC

“Managerii și managementul fac ca instituțiile să fie performante” (Drucker, 1974)

Organizațiile publice prezintă, așa cum am precizat anterior, anumite caracteristici care au o influență directă asupra tipului de management aplicabil. Unele voci susțin că managementul public reprezintă pur și simplu aplicarea managementului privat la o organizație publică. Reforme administrative majore (precum cele inițiate de R. Reagan în Statele Unite, sau M. Thacher în Marea Britanie) s-au bazat pe presupunerea că ceea ce funcționează în sectorul privat, funcționează și în cel public.

Organizațiile publice (Beetham, 1987) reprezintă un spațiu complex, o combinație interesantă de drept (aplicarea prevederilor legale) și management (livrarea produsului). Cele două componente nu se află întotdeauna într-o armonie perfectă și de aici una din problemele legate de managementul public. Raționalitatea juridică și cea managerială în abordarea administrației publice se bazează pe evoluții istorice legate de dezvoltarea sistemelor administrative.

Abordarea europeană “continentală” (în principal franceză și germană) a văzut în general administrația ca fiind un instrument de acțiune a statului, însărcinat cu asigurarea legalității și ordinii. Abordarea anglo-saxonă (Statele Unite și Marea Britanie) a fost preocupată mai mult de eficacitatea domeniului administrativ și, ca atare, s-a concentrat pe probleme de organizare optimă a sectorului public prin transferul tehnicilor manageriale de succes din domeniul privat în cel public (“ce este bun pentru General Motors, este bun și pentru America”- Charlie Wilson, CEO, GM, 1955).

Abordarea juridică (Chevallier, 1994) se bazează pe înțelegerea și optimizarea funcționării administrației prin referirea la texte legale. Răspunsul la problemele administrative stă în legi și reglementari, iar administrația reprezintă un domeniu privilegiat al dreptului administrativ, care este principalul instrument de raționalizare și structurare a acțiunii administrative. Metodele sunt deductive, pornind de la regulă și urmărind ulterior condițiile de aplicare. Uneori juriștii privesc cu ostilitate abordările manageriale, reproșându-le o prea puțină considerație acordată importanței reglementărilor juridice.

Abordarea managerială are o perspectivă diferită și vizează în principal ameliorarea funcționării organizației publice printr-o organizare superioară. Metodele sunt diferite de cele ale abordării juridice, pornind de la o situație specifică, “de teren”, și încercând să formuleze cele mai bune soluții. De asemenea, ea acordă o atenție crescută fazei de implementare a politicilor și strategiilor și încearcă să aplice principiile manageriale la spațiul public pentru a obține rezultate mai bune. Abordarea managerială se concentrează în principal asupra rezultatelor și nu asupra proceselor.

O sinteză interesantă a caracteristicilor raționalității juridice / manageriale în cadrul sectorului public a fost furnizată de Chevallier și Loschak (1982):

RAȚIONALITATE JURIDICĂ ȘI RAȚIONALITATE MANAGERIALĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

	<i>Raționalitate juridică</i>	<i>Raționalitate managerială</i>
Legitimitate	Fondată pe regularitatea procedurilor aplicate	Eficacitatea acțiunilor întreprinse
Întâietate	Mijloacele	Scopurile
Priorități	Stabilitatea structurilor formale ale organizației	Adaptarea la schimbări, la inovație
Mod de raționare	Analitic, linear, deductiv (logica juridică)	Sintetic, sistematic (logica eficacității acțiunii)
Conceperea organizației	Fermă, funcționând după o logică proprie	Deschisă înspre mediul propriu și adaptarea constantă
Autoritate	Cuplul ierarhie-supunere Ordine unilaterale emise de sus în jos	Delegare pe scară largă Stimulare și Negociere
Control	Bazat pe respectul față de reguli Faza ultimă a unui proces linear	Bazat pe rezultatele obținute Mijloc al unui feedback ce permite ajustarea acțiunii la scopuri

Adaptat după Chevallier și Loschak în La Revue Francaise d' Administration Publique, nr. 24, Oct.- Dec, 1982

Existența celor două tipuri de raționalități semnifică, pe lângă oferirea unui subiect de dezbateri continue între diverse grupuri profesionale, necesitatea unei cooperări pentru funcționarea optimă a organizației publice.

În literatura de specialitate există foarte multe definiții ale managementului. Noi vom încerca aici să dăm o definiție simplă, dublată de analizarea celor mai importante funcții și caracteristici. Astfel, *managementul poate fi privit ca fiind efortul de stabilire și atingere a obiectivelor organizației pe baza economiei resurselor, eficacității și eficienței.*

Managementul prezintă o serie de funcții specifice, aplicabile fiecărei organizații; una dintre cele mai cuprinzătoare descrieri ale funcțiilor manageriale este cea a lui Allison (1980), pe care o prezentăm în cele ce urmează:

Funcțiile managementului general

Strategie

1. *Stabilirea priorităților și obiectivelor* pentru organizație;
2. *Producerea planurilor operaționale* pentru realizarea acestor obiective.

Managementul Componentelor Interne

1. *Organizare*: stabilirea structurilor (unități și poziții cu autorități și responsabilități desemnate) și procedurilor (pentru coordonarea activității și inițierea acțiunilor);
2. *Conducerea personalului și sistemului de management al personalului*: capacitatea organizației este direct afectată de calitățile și cunoștințele membrilor săi; sistemul de management al personalului recrutează, selecționează, socializează, pregătește, recompensează, sancționează capitalul uman, capital ce reprezintă capacitatea organizației de a acționa pentru atingerea scopurilor sale;
3. *Controlul performanțelor / Evaluarea*. Diferite sisteme manageriale de informație - incluzând bugete, rapoarte, sisteme statistice, evaluare de performanțe, asistă managementul în luarea deciziilor și măsurarea progreselor în efortul de realizare a obiectivelor. Alegerile și acțiunile viitoare depind de capacitatea managementului de a monitoriza și evalua calitatea acțiunilor anterioare (furnizarea serviciilor promise, nivelul de atingere a standardelor, satisfacția cetățeanului față de serviciile / produsele oferite etc.).

Managementul Componentelor Externe

1. *Cooperarea cu unitățile “externe”* ale organizației, care sunt subiect al aceleiași autorități comune: cei mai mulți manageri trebuie să lucreze și să coopereze cu manageri ai altor unități din cadrul marilor organizații (fie că ei sunt situați la un nivel superior, inferior sau “lateral”) pentru a realiza propriile obiective;
2. *Cooperarea cu organizații independente*: instituții din alte branșe guvernamentale, grupuri de interes, firme private ce pot afecta în mod semnificativ capacitățile organizației de a-și atinge obiectivele;
3. *Cooperarea cu presa și publicul*, a căror aprobare și bunăvoință este importantă.

Analiza acestei descrieri a principalelor activități manageriale ne aduce în atenție câteva elemente importante care trebuie luate în considerare de fiecare manager public:

- *managementul se structurează pe două niveluri importante: cel strategic (care se referă în principal la efortul de stabilire a obiectivelor organizației) și cel operațional (care se referă la activitățile cotidiene puse în aplicare pentru atingerea obiectivelor definite);*
- *resursa umană reprezintă un factor esențial în organizație; neglijarea importanței acesteia poate duce la rezultate negative;*
- *relația cu publicul / cetățeanul și mass-media este esențială pentru organizația publică, datorită caracteristicilor sale.*

Managementul are ambiția de a se construi ca o știință distinctă, lucru ce presupune definirea unor reguli precise și impersonale pe baza cărora organizațiile își pot atinge obiectivele stabilite. El a cunoscut, de-a lungul timpului, o evoluție amplă pe parcursul căreia și-au adus aportul diferiți autori – de la fondatorii managementului științific (Taylor, Fayol) la școala relațiilor umane (Mayo), abordarea sistemică (Simon), teoria contingenței, simbolica organizațională (March și Olsen), reinventarea guvernământului / noul management public (Osborne și Gaebler).

Evoluția teoriilor manageriale a cunoscut salturi interesante: în cazul *managementului științific*, accentul este pus pe reguli și principii clare de funcționare, pe care individul trebuie să le respecte, pe baza unui mecanism clar de recompense și sancțiuni (“stick and carrot”).

Școala relațiilor umane a adus în discuție importanța considerării resursei umane în organizație, existența relațiilor formale și informale. Ea a pus în evidență faptul că individul nu este un robot care poate funcționa total rațional și previzibil. Pe lângă relațiile și structurile formale, apar în organizație, inevitabil, și relații informale care sunt la fel de importante și a căror neglijare duce la imposibilitatea conducerii performante a organizației.

Teoria contingenței a pus în evidență faptul că deciziile manageriale nu pot fi definite într-un mod abstract, general; fiecare decizie este luată în funcție de o situație dată într-un mediu organizațional specific. Teoriile legate de *cultura organizațională* au adus în discuție importanța simbolisticii în organizații, iar cele referitoare la *noul management public* au încercat să definească o abordare mai dinamică a administrației (bazată pe descentralizare, măsurarea performanțelor, calitatea serviciilor etc). Toate aceste evoluții au dus înspre dezvoltarea semnificativă a domeniului managerial și a influenței deținute de acesta în cadrul organizației publice.

Administrația a fost structurată „tradițional” în Europa continentală pe baza câtorva principii simple (Auby, 1996):

- *puternică supunere față de drept; dreptul public s-a dezvoltat considerabil de-a lungul secolului XX, încadrând strict acțiunea publică. Această situație corespunde, din punct de*

vedere istoric, unei exigențe de a asigura faptul că deciziile responsabililor publici sunt conforme cu ceea ce doresc cei care i-au mandatat (respectarea unui principiu democratic);

- *puternică centralizare* a puterilor și responsabilităților în interiorul aparatului administrativ (acest lucru a fost accentuat de evoluțiile istorice din România după Al Doilea Război Mondial); de aici o *distincție clară între cei ce concep / decid și cei ce execută o decizie*; pe baza principiilor birocratice decizia se ia la nivelurile superioare, iar funcționarul nu are altă obligație decât să le aplice, fără să pună în discuție calitatea sau aplicabilitatea acestora;
- *un personal recrutat și coordonat pe baza unui sistem de tip carieră*, în cadrul căruia funcționarul public își dezvoltă întreaga viață profesională în administrația publică și în care avansarea se face în principal pe criterii de vechime. Funcționarii publici sunt recrutați de o manieră specifică, remunerați pe o bază particulară și protejați de apartenența lor la funcția publică;
- *diluare a responsabilităților manageriale prin aplicarea principiului de separare a ordonatorului și a contabilului*. Regularitatea primează în fața eficienței. Este mai puțin important ca banii publici să fie folosiți de o manieră optimă decât ca aceștia să fie utilizați în conformitate cu reglementările oficiale;
- *absență aproape totală a conceptului de rentabilitate* ce se resimte în mod egal și în cazul remunerării funcționarilor. Conform teoriei clasice a funcției publice, aceștia sunt plătiți în funcție de responsabilitățile lor sociale și nu în funcție de “producția” lor sau de productivitate;
- *lipsă de inițiativă din partea funcționarului și un respect strict al procedurilor*. Nu numai că funcționarul nu este încurajat să aibă inițiative, dar este chiar periculos să devină creativ sau să “aibă idei noi”;
- *separare puternică, atât pe verticală (între niveluri ierarhice), cât și pe orizontală (între birouri și servicii)*. Cooperarea și comunicarea în organizație sunt reduse.

Administrația publică a cunoscut însă schimbări majore odată cu trecerea timpului; pe baza unor presiuni diverse ea a fost obligată să aducă anumite modificări propriului mod de funcționare. Aceste *presiuni* s-au referit în principal la:

- *extinderea și diversificarea rolului administrației publice* care trebuie să se ocupe de probleme pe care nu le lua în considerare în urma cu câțiva ani (protecția mediului, drepturile consumatorului etc.);

- *presiuni bugetare*, legate de reducerea alocațiilor bugetare și necesitatea căutării de resurse suplimentare;
- *presiuni venite din partea cetățeanului*; acesta este în mod natural tentat să compare serviciile oferite de instituția publică cu cele ale firmelor private; odată ce el plătește (direct sau indirect) pentru ambele servicii nu va înțelege de ce are parte de tratament diferit. Mass-media și politicienii sunt de asemenea interesați uneori să sprijine aceste presiuni;
- *presiuni tehnologice*; spre exemplu, impactul dezvoltării tehnologiei informației asupra funcționării instituțiilor publice este direct și puternic;
- *presiuni legate de factorul globalizării*, în care standardele internaționale de funcționare au tendința de a fi tot mai influente.

Înșiruirea (parțială) a acestor presiuni poate să ne facă să înțelegem că administrația modernă nu mai poate funcționa pe baza principiilor birocratice tradiționale axate pe abordarea exclusiv juridică a fenomenului administrativ. Modificarea rolului administrației și schimbarea profilului cetățeanului (mult mai educat și mai conștient de drepturile sale) au condus la necesitatea unor schimbări rapide și profunde, asumate în grade diferite de toate țările democratice și bazate pe eficacitate, eficiență, responsabilitate, descentralizare, transparență, abordări strategice, calitate etc.

Managerul public se află într-o situație delicată. El trebuie să promoveze tehnici de succes din sectorul privat, dar trebuie să fie în același timp atent la caracteristicile organizației publice; în activitatea sa se va întâlni cu limitări unice, necunoscute managerului firmei private. Pe de altă parte însă, el deține atribute pe care managerul privat nu le va avea niciodată, precum situații de monopol sau puterea de aplicare a coerciției față de clienți.

Una din marile întrebări pe care orice manager public și le va pune se referă la *evaluarea propriei activități*. Va fi el evaluat în funcție de rezultatele sale manageriale sau în funcție de criterii de alta natura? Relația specifică a administrației cu politica face ca multe decizii și evaluări să se bazeze pe judecăți de valoare și nu pe factori raționali.

Raționalitatea politică nu este aceeași cu cea managerială; ea se orientează în principal înspre obținerea și menținerea puterii și înspre compromis. De aceea, nu întotdeauna managerul public de succes este cel care are rezultate și performanțe deosebite din punct de vedere rațional. Modul în care este plasat politic, capacitatea sa de a-și construi o imagine publică bună (prin relația cu presa), capacitatea de a relaționa cu cetățeanul contează de multe ori la fel de mult (sau chiar mai mult).

Una dintre teoriile (Rhodes, 1988) care ne ilustrează complexitatea activității manageriale în contextul relației administrație / politică este cea care presupune că stilul de management al organizației

și rezultatele sale sunt definite de confruntarea grupurilor interesate și poate fi analizat prin înțelegerea următoarelor niveluri:

- *participanți* (funcționari, politicieni, mass-media, grupuri economice etc.);
- *motivare și scopuri* (fiecare participant are scopuri și interese specifice);
- *schimburi și tranzacții*; diferiții participanți interacționează și încearcă să tranzacționeze;
- *conflict și putere*. Fiecare participant deține resurse diferite și inegale și de aici conflicte pentru asimilarea resurselor necesare pentru impunerea propriilor interese.

Procesul managerial este dificil și complex; sugerăm ca punct de pornire în studierea managementului public câteva observații esențiale:

- problemele organizației se pot rezolva *prin construcția unui sistem managerial funcțional și rațional* și nu prin apariția miraculoasă a unor lideri “geniali” și providențiali;
- *managementul nu reprezintă o carte de bucate*; este practic imposibil să definim “the best way”, adică abordarea managerială perfectă, potrivită oricăror circumstanțe. Rolul managerului este să aplice cele mai bune strategii în funcție de contextul existent, propria personalitate, obiective etc.;
- obiectivul oricărui manager se referă la *realizarea obiectivelor organizației în condiții de eficiență și eficacitate* (apartenența la serviciul public nu reprezintă o scuză pentru practicarea unui tip de conducere inefficient). Managementul nu este o modă, ci o știință. Spre deosebire de tipul de funcționare tradițional al administrației publice, preocuparea principală nu se referă exclusiv la respectarea procedurilor, ci vizează realizarea performanței organizaționale;
- *raționalitatea managerială nu este sinonimă cu cea politică*; de multe ori alegeri ce par iraționale în termeni de management, sunt explicabile pe baza raționamentelor politice. Procesul de luare a deciziilor în domeniul public nu este atât de rațional pe cât am dori, iar acest lucru trebuie luat în considerare de către manager;
- *managerul public trebuie să dea dovadă de o combinație largă de calități și să fie creativ dacă dorește să fie un manager de succes* (este adevărat că în sectorul public această cerință poate fi uneori facultativă, date fiind șansele reduse de dispariție a organizației publice, chiar în cazul unei funcționări deficiente).

Managementul comunităților locale

Administrațiile publice moderne se bazează în mod esențial pe *descentralizare, autonomie locală și subsidiaritate*. Acest lucru semnifică faptul că centrele de luare a deciziilor se multiplică și că decizia este luată mult mai aproape de grupul afectat. La nivel local, rețelele și grupurile de interes tind să se contureze foarte bine, iar presiunea politicianilor locali este resimțită puternic de administrație. Acțiunea politică și administrativă este mai personalizată pentru că „toată lumea cunoaște pe toată lumea”.

Presiunea cetățeanului este resimțită mult mai acut datorită apropierii fizice și a interesului direct în rezolvarea diferitelor probleme. Mass-media tinde să fie un actor foarte important, fiind interesată de activitatea centrelor locale de putere.

Administrațiile publice locale se confruntă (Gargan, Sutton, 2000, p.691) cu probleme complexe:

- *interdependența crescută*: deciziile luate pe plan local sunt influențate de o serie întreagă de actori externi: administrație centrală, grupuri economice naționale și internaționale, organizații internaționale, mass-media etc.;
- *așteptări crescute din partea cetățeanului și comunității*;
- *complexitate crescută*: responsabilități mai mari (neînsoțite întotdeauna și de alocarea unor resurse corespunzătoare), necesitatea de deținere a unor cunoștințe tehnice crescute, necesitatea căutării unor resurse suplimentare etc.;
- *proces de regionalizare și integrare*;
- *existența unui mediu în continuă schimbare*.

Ca atare, munca managerului public la nivel local prezintă probleme suplimentare față de cele deja prezentate în discuția despre organizațiile publice și managementul general. Pe lângă promovarea unui management eficient și eficace, el va trebui să se conecteze foarte bine la comunitatea locală și la actorii din cadrul acesteia: cetățeni, grupuri de interes, politicieni, mass-media. În cazul în care nu va reuși acest lucru, imaginea și activitatea sa vor avea puternic de suferit; principalele elemente de luat în considerare din această perspectivă sunt (adaptat după ICMA, 1983):

- *Managerul local nu reprezintă doar un expert tehnic*, neinteresat de dorințele oamenilor, ci doar de îndeplinirea riguroasă a obligațiilor oficiale. Este foarte probabil ca managerii locali să își piardă postul mai degrabă datorită neglijării relației cu cetățenii decât datorită unor erori de factură tehnică. Este foarte important să se înțeleagă faptul că membrul comunității

nu reprezintă un consumator tipic; el are trăsături care îl diferențiază esențial de utilizatorul de servicii private.

- *Managerul local nu reprezintă doar un om politic.* De foarte multe ori aceștia pot considera că singurele obiective importante sunt cele de ordin politic și, ca atare, neglija interesele comunității. Oricât de atractivă și populară ar fi această alegere, ea ar putea crea managerilor probleme de supraviețuire pe termen lung- în primul rând celor de la nivel local, unde relația cu comunitatea este mult mai directă.
- *Relația cu comunitatea presupune legături profunde și nu doar zâmbete și strângeri de mână în timpul campaniilor electorale.* Managerul public trebuie să fie implicat și prezent în viața comunității – atât în ceea ce privește evenimentele majore, cât și în viața de zi cu zi. Cetățeanul a asimilat în România un sentiment de depărtare evidentă a administrației de nevoile și dorințele sale (cu excepția perioadei alegerilor); un manager inteligent poate să profite de oportunitatea oferită de construirea unei relații directe, serioase cu comunitatea.
- *Managerul public are multe de învățat.* Multe teorii organizaționale se referă la vocație și calități native de leadership; fără să neglijăm importanța acestor calități, este naiv să considerăm că managementul local poate fi exercitat la modul serios și eficace de persoane neinteresate de un proces de învățare continuă. Ameliorarea continuă a abilităților și cunoștințelor este esențială. Autosuficiența și senzația de cunoaștere totală nu reprezintă decât un indiciu de mediocritate și încurajează apariția unor pericole majore în conducerea efectivă a comunității.
- *Managerul local trebuie să dea dovadă de calități profesionale semnificative.* Deși dezvoltarea unei relații strânse cu comunitatea pe baza luării în considerare a dorințelor acesteia este importantă, este greșit să considerăm că acest lucru este suficient. La urma urmelor, managerul local trebuie să dea dovadă de capacități manageriale capabile să ducă la o dezvoltare a comunității. Relația între cele două componente este foarte interesantă - deși se așteaptă, în mod teoretic, ca managerul local să dețină cunoștințe și abilități tehnice, de multe ori el se va confrunta cu probleme mari datorită inabilității de a relaționa cu cetățenii.
- *Managerul local trebuie să dețină o viziune strategică clară* în ceea ce privește obiectivele comunității și ceea ce este capabil cu adevărat să ofere acesteia. Lipsa obiectivelor pe termen lung poate duce la consumarea irațională a resurselor și energiilor; stabilirea unor obiective fanteziste duce la aceleași rezultate.

Așa cum am precizat anterior, managerul public trebuie să cunoască comunitatea și să relaționeze cu ea; principalele ținte în construcția unei relații de succes se referă la (ICMA, 1983):

- *configurația politică locală*; din acest punct de vedere, structura comunității poate fi diferită – de la comunități mici și omogene la comunități divizate, instabile, marcate de diverse probleme.
- *consiliul local*; capacitatea de dezvoltare a unei relații coerente cu acest corp poate influența în mod direct eficacitatea activității manageriale; acest lucru este evident în cazul multor localități din România, unde lipsa capacităților de negociere și interesele politice au dus la blocaje majore de pe urma cărora comunitatea nu a avut decât de suferit. Este important să atragem atenția aici asupra importanței tehnicilor de negociere în administrația locală (chiar dacă la o primă vedere am putea fi tentați să considerăm că ele nu sunt relevante în cadrul sectorului public).
- *comunitatea de afaceri*; datorită evoluțiilor din cadrul societăților moderne, această comunitate se poate referi atât la firme românești, cât și la firme internaționale; capacitatea de a dezvolta o relație activă (atât în atragerea acestora, cât și în menținerea interesului lor) cu comunitatea de afaceri reprezintă o condiție esențială pentru supraviețuirea managerului local.
- *organizații non-guvernamentale*; acestea pot oferi un sprijin important managerului în rezolvarea diverselor probleme locale (de la cele sociale, la cele ce țin de relația cu cetățeanul), în susținerea proiectelor administrației, în furnizarea de personal suplimentar, în realizarea medierii între manager și diverse grupuri etc.
- *presa*; importanța presei locale sau naționale este evidentă pentru orice manager public; acest lucru nu semnifică însă întotdeauna existența unei relații pozitive, coerente cu jurnaliștii (văzuți de multe ori ca inamic și nu ca partener), lucru care nu poate decât să afecteze negativ imaginea și funcționarea organizației.
- *grupuri defavorizate*; de multe ori, neglijarea acestor grupuri poate duce la conflicte deschise și la crize la nivelul comunității; luarea în considerare a problemelor specifice acestor grupuri și tratarea lor semnifică o alegere inteligentă.
- *personalul institutiei publice*; dezvoltarea unei relații deschise și profunde cu acest segment reprezintă o activitate cu consecințe pe termen lung pentru managerul local; el va avea nevoie de susținerea și suportul acestui grup în diferite momente sensibile, iar neglijarea acestui aspect este periculoasă.

Date fiind condițiile specifice ale administrației locale, managerul public se poate confrunta foarte ușor cu situații de conflict și blocaj în activitatea sa. Principalele surse de conflict (ICMA, 1983) cu care se poate confrunta managerul public se referă la:

- *depășirea limitelor / competențelor* (de către primar sau de către consiliul local); din acest punct de vedere este important ca, încă de la începutul cooperării între cele două părți, să fie definit cadrul de acțiune și așteptările).
- *controlul informației*; restrângerea circulației informației de interes public către consiliu sau cetățean poate reprezenta un domeniu sensibil.
- *lipsa capacității de anticipare a problemelor*; acest aspect poate pune managerul în situații periculoase legate de apariția unor crize grave (deși previzibile).
- *politizarea activităților manageriale*; unii manageri publici tind să nu înțeleagă limitele politizării administrației publice și de aici consecințe nedorite atât asupra carierei proprii, cât și asupra activității organizației.
- *evitarea responsabilităților*; cultura administrativă nu este întotdeauna orientată înspre asumarea responsabilităților pentru deciziile și acțiunile inițiate; de multe ori se încearcă evitarea asumării acestora sau “pasarea” lor înspre un “vinovat de serviciu” incapabil să se apere.
- *controlul angajărilor și concedierilor*; acest domeniu poate fi sensibil datorită diverselor interese implicate. Presiunile de selectare a funcționarilor pe alte criterii decât competență, pot fi puternice.
- *atacuri directe la adresa managerului* (pe diverse motive - politice, economice etc.).
- *lipsa capacităților de leadership*; teoretic, managerul public este văzut ca o sursă de energie și inspirație; nu întotdeauna însă cei ce ocupă o funcție decizională în sectorul public dețin și calitățile / cunoștințele necesare acestei poziții.

Marketing public, client și participare cetățenească

Administrația publică din societățile democratice moderne încearcă să promoveze un tip nou de relație cu comunitatea, bazat pe minimizarea abordărilor coercitive, pe o atitudine mult mai deschisă și pe parteneriatul cu societatea civilă și cetățeanul. Consumatorul de servicii publice este perceput ca un client. Acest lucru semnifică în principal faptul că așteptările nu mai vin dinspre administrație înspre cetățean, ci în sens invers și că părerea acestuia contează cu adevărat în structurarea serviciilor publice.

Această tendință se manifestă în principal pe două planuri:

- expansiunea tehnicilor de marketing public
- încercări de implicare a publicului în procesele de luare a deciziilor la nivelul administrației publice.

La modul general, marketingul public se referă la (Hermel, Romagni, 1996) analiza nevoilor, așteptărilor și comportamentelor clienților pentru a defini produsele sau serviciile ce pot fi oferite acestora cu succes, precum și metodele de promovare cele mai bune. *Satisfacția clientului* reprezintă aici termenul cheie, iar marketingul aplică diferite tehnici (de la studii de piață la analiza strategică) pentru atingerea obiectivului stabilit.

În mod normal, ne putem întreba în ce măsură administrația publică tradițională este interesată de acest domeniu? Deși teoretic ea ar trebui să își construiască întreaga activitate pe analiza nevoilor publicului, situația nu este atât de simplă. Administrația nu încearcă întotdeauna să identifice cererea pentru a construi ulterior oferta necesară.

Uneori direcția este inversă - administrația stabilește un serviciu și creează obligativitatea folosirii lui, chiar dacă el nu a fost solicitat de populație (o listă lungă de aprobări și avize se pot înscrie aici ca exemplu). De multe ori, administrația definește singură care sunt nevoile populației pe baza ideii că ea înțelege mai bine ceea ce este bine pentru comunitate decât cetățeanul „neștiutor”. Ca atare, nu puține sunt cazurile în care, în spatele discursului “servirii comunității și cetățeanului”, se ascunde o lipsă de interes în ceea ce privește nevoile și dorințele acestuia.

Marketingul public presupune ameliorarea acestei situații prin construcția unor mecanisme de analiză a nevoilor publicului, prin asimilarea acestora în definirea politicilor publice și construcția unei imagini pozitive a administrației. Instituția publică va depăși faza în care consideră publicul o masă amorfă, depersonalizată și supusă unei administrări autoritare.

Cetățeanul este tratat ca și consumator și finanțator al serviciilor publice. Este greu să ne imaginăm că acționarul unei firme private poate fi tratat cu desconsiderare de către aceasta; din nefericire, nu este însă greu să ne imaginăm aplicarea acestui tip de tratament de către administrația publică cetățeanului (care de altfel plătește și el pentru serviciile în cauză).

Aplicarea marketingului în administrație nu este însă simplă: după cum am mai observat, utilizatorul de servicii publice are o mentalitate specifică, negativă față de serviciile publice (acest element reprezintă atât un obstacol, cât și un argument în favoarea folosirii tehnicilor de marketing pentru îmbunătățirea imaginii administrației). Apoi, caracteristicile organizației publice nu încurajează acest curent: lipsa concurenței, existența unui public captiv ce nu are alternative, monopolurile, fac mulți funcționari publici sau politicieni să fie reticenți sau ostili față de el.

Există și probleme legate de tipul de servicii publice “oferite”: în timp ce pentru o firmă de telefonie mobilă fidelitatea clienților este un obiectiv principal al strategiei de marketing, este mai greu să definim același obiectiv pentru “clienții” unui penitenciar. Definirea grupului țintă este mai dificilă în sectorul public ca și definirea clară în termeni de marketing a produsului / serviciului vizat (este mai simplu să definești o strategie de marketing pentru vânzarea unei mașini decât pentru limitarea consumului de droguri la nivelul adolescenților).

Toate aceste lucruri nu semnifică însă că marketingul nu este aplicabil organizației publice; dimpotrivă, ea resimte o nevoie acută în domeniu datorită percepției negative din partea cetățeanului. Tehnicile de marketing public pot fi diverse și se pot referi la construcția unei imagini pozitive pentru cetățeni; la construcția unei imagini atractive pentru posibile grupuri economice interesate în investiții; la încurajarea unor comportamente publice, precum păstrarea curățeniei orașului sau participarea la activități sociale; la descurajarea unor comportamente precum consumul de droguri sau sexul neprotejat în cazul anumitor grupuri specifice; la activități de recrutare pentru diverse organizații publice – precum armata sau poliția; la analiza satisfacției cetățeanului în ceea ce privește utilizarea unui serviciu public etc. Impactul lor poate fi pozitiv pentru administrația locală sau centrală în cazul în care exista o strategie bine definită și obiective clare (nu doar cheltuirea de bani publici pentru servicii oferite unor firme în domeniu).

Cele mai mari probleme (Hermel, Romagni, 1996) *tind să se plaseze deseori la nivelul comunicării administrației cu cetățeanul sau comunitatea* (și nu la nivel de livrare sau preț) și ca atare, administrațiile publice trebuie să acorde o atenție specifică acestui domeniu.

Cea de a doua modalitate majoră de a promova un tip de administrație deschisă și orientată spre cooperarea cu cetățeanul se referă la implicarea acestuia în activitățile instituției publice. Participarea cetățenească se poate plasa la niveluri diferite (OECD, 2001, p.2):

- informarea publicului
- consultarea publicului
- participarea publicului la procesul de luare a deciziilor.

Aproape toate administrațiile și toți politicienii din societățile democratice vor avea un discurs oficial pozitiv pe acest subiect; participarea cetățenească reprezintă o temă la modă. Întrebarea este în ce măsură aceste declarații laudabile sunt dublate și de acțiuni concrete; efortul depus de către politicieni sau manageri publici se poate opri de multe ori la strângeri de mână (în special în campania electorală).

De multe ori, cele două părți (administrația și cetățeanul) își asumă din start atitudini negative (Pollitt, 2003,p.100) – administrația va considera că publicul nu este de fapt interesat de dialog și că nu

deține cunoștințele necesare; cetățeanul va considera că administrația pretinde numai că este interesată de ceea ce crede sau dorește el și că oricum nimic nu se va întâmpla ca urmare a întâlnirilor sau proiectelor comune. Implicarea cetățeanului poate acoperi o gamă largă - de la referendum-uri la întâlniri cu reprezentanții comunității sau organizarea unor dezbateri sau grupuri de lucru pe probleme specifice.

Politicienii sunt mai interesați în organizarea unor întâlniri largi, bazate pe ideea comunicării și promovării imaginii; managerii publici preferă întâlniri mai restrânse în care să se discute probleme specifice cu reprezentanți ai grupurilor vizate. Una din problemele care apare des aici se referă la lipsa de interes a publicului și subreprezentarea sa; o alta la lipsa unui efort coerent și real al administrației de a implica cetățeanul în luarea deciziilor.

Administrația publică trebuie să înțeleagă o realitate simplă: implicarea publicului în activitatea sa și în procesul de luare a deciziilor este necesară și benefică: un cetățean implicat este un cetățean care începe să înțeleagă faptul că există limite și probleme obiective în activitatea instituției publice. Astfel, cetățeanul poate depăși faza ideilor preconceptuate în ceea ce privește funcționarul și munca sa și poate fi mai puțin ostil în relația sa cu administrația.

Concluzia principală a acestui subcapitol se referă în principal la importanța *deschiderii organizației înspre comunitate și cetățean și posibilitatea construcției unei imagini îmbunătățite a organizației publice.*

Unitatea III. MANAGEMENT STRATEGIC ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Abordarea strategică nu reprezintă o problemă specifică societăților moderne; din cele mai vechi timpuri, oamenii și-au pus problema de a gândi și acționa strategic în diferite domenii. Termenul de strategie provine din cuvântul grec *strategos* (general). Aplicațiile sale au apărut de-a lungul timpului în domeniul militar, politic sau economic.

Problema strategiei a fost prezentă în domeniul militar din cele mai vechi timpuri; lucrările unor teoreticieni precum Sun Tzu sau Karl von Clausewitz au pus în evidență necesitatea utilizării planificării și strategiilor specifice, precum și a utilizării raționale a resurselor unei armate pentru atingerea scopurilor (victoria militară) față de un competitor definit (armata adversă).

Mai mult decât atât, von Clausewitz a atras atenția că strategiile și campaniile militare sunt doar o modalitate de a atinge obiective politice mai largi. Pe baza acestui argument am putea considera că politica reprezintă principalul domeniu în care abordarea strategică și-a făcut simțită prezența. Ulterior, domeniul economic a preluat și accentuat problema managementului strategic, încercând să raționalizeze și ordoneze teoriile în domeniu.

Încă de la început trebuie să stabilim diferența între nivelurile strategic, tactic și operațional (Bozeman și Straussman, 1990):

- Nivelul *strategic* se referă la determinarea obiectivelor, misiunilor și viziunii organizației;
- Nivelul *tactic* se referă la alegerea (dintr-un pachet de alternative) unei modalități de atingere a obiectivelor definite la nivel strategic;
- Nivelul *operațional* se referă la activitățile cotidiene realizate de organizație pentru punerea în aplicare a tacticilor definite.

Planificarea a fost prezentă în primele definiții ale funcțiilor managerului general. Astfel, în 1937 Gulick (p.13) a inclus planificarea în binecunoscutul său model POSDCORB (planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting, budgeting). Mediul academic din domeniul științelor economice a fost foarte interesat în ultimii 50 de ani de evoluția teoretică a managementului strategic; teoreticieni precum Ansoff (1965) sau Chandler au marcat etape majore în acest proces. Chandler (1989) definește strategia ca reprezentând ”determinarea scopurilor și obiectivelor organizației pe termen lung, adoptarea politicilor determinate și alocarea resurselor pentru atingerea acestor scopuri”. Această definiție indică, practic, problemele majore la care trebuie să răspundă procesul strategic:

- încotro se dorește să se avanseze?
- prin ce parametri se pot traduce scopurile organizației?
- ce politici particulare vor implica aceste scopuri?
- ce mijloace umane și financiare vor trebui angajate?

În domeniul privat managementul strategic este definit ca (David, 1993, p.6) “arta și știința formulării, implementării și evaluării...deciziilor care permit unei organizații atingerea propriilor obiective...Managementul strategic se concentrează pe integrarea managementului, marketingului, finanțelor, operațiilor, cercetării, dezvoltării și informației pentru atingerea succesului organizațional”. David sugerează că există trei etape principale în managementul strategic (p.9):

Formularea strategiilor: Dezvoltarea misiunilor, identificarea oportunităților, amenințărilor, determinarea punctelor slabe și puternice ale organizației, stabilirea obiectivelor pe termen lung, selectarea unor strategii specifice de atingere a acestora.

Implementarea strategiilor: Stabilirea obiectivelor anuale, definirea politicilor, motivarea personalului, alocarea resurselor necesare, dezvoltarea unei culturi organizaționale care să susțină realizarea obiectivelor, crearea unei structuri organizaționale potrivite, pregătirea bugetului, dezvoltarea sistemelor de management informațional.

Evaluarea strategiilor: Revizuirea factorilor interni și externi care stau la baza strategiilor existente; măsurarea performanțelor programului; luarea măsurilor necesare pentru ameliorarea activității și corectarea erorilor.

Allan Steiss (2003) consideră că există 6 elemente ale deciziei strategice în fiecare organizație:

1. Misiuni de bază;
2. Grupurile țintă (membri, clienți, alte organizații ale administrației publice etc);
3. Scopuri și obiective;
4. Programe și servicii oferite de către organizație pentru atingerea scopurilor și obiectivelor;
5. Aria geografică de influență: identificarea ariei geografice în care programele organizației au impact: local, regional, național, internațional;
6. Avantaj comparativ: cum reușește organizația să aibă un avantaj semnificativ față de actori similari pe piață.

O altă definiție interesantă este cea dată de Tabatoni (1975): strategia reprezintă “o alegere de criterii de decizie numite strategice pentru că ele vizează să orienteze de o manieră determinantă și pe termen lung activitățile și structurile organizației”.

Thompson și Strickland (1996, p.6) considera că cele 5 sarcini ale managementului strategic sunt:

1. formularea unei viziuni strategice în ceea ce privește viitorul organizației - direcție pe termen lung, misiuni;
2. convertirea viziunii strategice în obiective măsurabile și rezultate în termeni de performanță;
3. dezvoltarea și testarea strategiilor dezvoltate pentru realizarea rezultatelor dorite;
4. implementarea și executarea strategiilor determinate eficient și efectiv;
5. evaluarea performanței, realizarea unor ajustări în ceea ce privește obiectivele, direcția, implementarea pe baza experienței noilor dezvoltări, schimbările apărute etc.;

Am menționat toate aceste definiții pentru că ele ne permit să facem câteva observații preliminare referitoare la managementul strategic în general:

- *managementul strategic se referă în principal la eficacitate și nu la eficiență.* Drucker spunea: “întrebarea pertinentă este nu cum să facem optim lucrurile, ci cum să găsim lucrurile optime care trebuie făcute și să concentrăm resursele și eforturile asupra lor”.
- planificarea și managementul strategic se leagă de o dilemă perpetuă a organizației publice legată de existența unor *diferențe semnificative între rezultatele așteptate/dorite și performanțele reale obținute.*
- strategia presupune luarea în considerare a *unei perspective pe termen mediu și lung*; activitățile organizației nu mai sunt gândite numai “de la o zi la alta”, în termeni exclusiv operaționali, ci “în perspectivă”. Ca atare, activitățile strategice sunt cele care afectează funcționarea organizației pe o perioadă semnificativă de timp.
- decizie strategică afectează organizația de o *manieră determinantă*; acest lucru semnifică faptul că decizia în cauză va afecta nu doar pe termen lung, dar și puternic organizația la diferite niveluri: structura, obiective, cultură organizațională etc.
- managementul strategic include *stabilirea obiectivelor, scopurilor, misiunilor și viziunii organizației.*

- managementul strategic nu înseamnă numai procesul de planificare strategică; el conține și activități legate de *managementul resurselor, implementare, control și evaluarea programelor*.
- definirea managementului organizației este direct legată de *analiza mediului organizației*.

În general, în discutarea managementului strategic, se folosește un grup de concepte și termeni comuni, care trebuie clarificați:

Viziune – o proiecție mentală despre cum *ar trebui* să arate organizația în viitor. Bryson (1995) consideră că aceasta trebuie să includă valorile fundamentale ale organizației și filosofia sa; ea trebuie să fie “scurtă și capabilă să inspire” (p.18);

Misiune: de ce există organizația și ce urmărește ea?

Scopuri: rezultate generale; în ceea ce privește scopurile organizației, problema este mult mai complicată decât am putea crede la o primă vedere. Westerlund și Sjostrand (1979) au identificat o varietate de scopuri în organizații:

- *scopuri onorifice* – scopuri teoretice ce oferă o imagine pozitivă organizației;
- *scopuri tabu* – scopuri existente, dar imposibil de exprimat;
- *scopuri stereotipe* – scopuri pe care orice organizație “serioasă” trebuie să le aibă;
- *scopuri existente* – scopuri “reale”, urmărite în mod direct, chiar dacă sunt incompatibile cu valorile declarate ale organizației.

În relație cu procesul de construcție a strategiilor, Steiss (2003) consideră că scopurile pot fi clasificate ca fiind:

- *scopuri de dezvoltare societală* (rezultatele organizației contribuie la dezvoltarea propriului mediu și societății);
- *scopuri legate de membrii organizației sau clientelă* (rezultatele afectează dezvoltarea grupurilor țintă);
- *scopuri de dezvoltare organizațională* (resursele sunt folosite pentru dezvoltarea organizației ca entitate capabilă să acționeze eficace și eficient).

Obiective: rezultate specifice (această diferență între scopuri și obiective este subtilă și nu întotdeauna ușor de realizat). Este de precizat aici că nu toate obiectivele se plasează la același nivel de importanță și ca atare putem vorbi aici de o ierarhie a obiectivelor și de priorități strategice;

Avantaj competitiv: analiza competitorului, evaluarea resurselor acestuia, construcția unei poziții avantajoase față de acesta pe piață.

Firmele private (Rabin, Miller, Hildreth, 2000) văd dezvoltarea managementului strategic ca fiind direct legată de două elemente principale:

- *concurența cu competitorii de pe piață*; dezvoltarea unei perspective strategice este esențială pentru rezistența la atacurile competiției și pentru dominarea acesteia. Analiza competitivă identifică forțele majore prezente într-un sector industrial particular - forța cumpărătorilor și furnizorilor, produsele substituibile, concurența - în ideea câștigării unui avantaj prin intermediul unor strategii precum diferențierea față de concurență sau selectarea segmentelor industriale în care există șanse mari de control. În mediul industrial, principalele pericole la adresa firmei (Porter, 1995) se referă la:

1. rivalitatea între firmele existente deja pe piață
2. amenințarea noilor veniți pe piață
3. puterea de negociere a clienților
4. puterea de negociere a furnizorilor
5. amenințarea noilor produse (care le pot înlocui pe cele vechi, tradiționale).

Exercițiu: un producător european de automobile este confruntat cu probleme mari în contextul creșterii concurenței pe piață venite din partea producătorilor europeni, americani și japonezi. Ce alternative strategice poate defini acesta pentru ameliorarea situației?

- *exploatarea oportunităților apărute pentru dezvoltarea organizației*. În lipsa unei perspective strategice managerul privat poate pierde oportunități favorabile, posibil de prevăzut; acest lucru poate avea consecințe dezastruoase pentru firma în cauză, incluzând chiar falimentul.

Exercițiu: Dați un exemplu în care, datorită lipsei de perspectivă strategică, o firmă privată a ratat oportunități și a avut probleme în ceea ce privește eficacitatea acțiunii sale.

Ca atare, managementul strategic a fost preluat de către sectorul privat ca o modalitate de a răspunde la un mediu dinamic, caracterizat de existența unei concurențe acerbe. Definirea activității organizației pe termen mediu și lung nu reprezintă un lux, ci o condiție necesară supraviețuirii. Această viziune utilitaristă definește abordarea strategică în sectorul privat.

Ca și modalitate de analiză și interpretare, managementul strategic poate fi abordat din diferite puncte de vedere (Morgan, 1980, Zanetti și Cunningham, 2000, p. 546):

1. *perspectiva axată pe mediu* vede managementul strategic ca o interacțiune între organizație și mediul acesteia; cel mai important lucru se referă aici la analiza mediului pentru identificarea constrângerilor sau oportunităților;

2. *perspectiva axată pe luarea deciziilor* analizează procesul de luare a deciziilor strategice în organizație;
3. *perspectiva axată pe leadership* analizează managementul strategic din punctul de vedere al liderului; cel mai important aspect este cine ia deciziile strategice și care este profilul acestei persoane (sau grup).

Diferențele între cele trei abordări sunt importante și orientează analiza procesului strategic în direcții diferite. Fiecare dintre ele are argumente care pot dovedi viabilitatea propriului punct de vedere: nu poți înțelege strategia organizației în lipsa analizei mediului; nu poți înțelege strategia organizației în lipsa analizei modului în care se iau deciziile strategice; nu poți înțelege strategiile organizației fără să știi cine le formulează și care sunt trăsăturile persoanei sau grupului în cauză. Ele pot fi combinate într-un proces mai complex de înțelegere a managementului strategic.

O altă problemă importantă în discuția referitoare la managementul strategic se referă la modul în care este înțeles demersul strategic în organizații (Rabin, Miller, Hildreth, 2000). Pe de o parte avem *abordarea rațională* (sau sinoptică) ce vede elaborarea strategiilor ca fiind un proces logic și liniar. Organizația definește secvențial obiectivele, analizează mediul, identifică amenințări și oportunități, elaborează strategii, selectează cea mai bună alegere în termeni raționali și o implementează.

Este vorba practic de un efort de maximizare a câștigurilor organizației printr-o abordare rațională clasică. Pe de altă parte, alți teoreticieni (Simon și March; Lindblom, 1959, 1979) au formulat obiecții la adresa acestei interpretări și au propus *abordarea incrementală* în managementul strategic. Pe baza principiului “raționalității limitate” ei susțin că organizația nu este nici pe departe atât de rațională și obiectivă pe cât presupune teoria sinoptică. Managerii tind să ia decizii bazate în principal pe realități presante cu care se confruntă la un moment dat și nu pe planuri vagi de viitor. De câte ori sunt confrunțați cu o criză, tendința va fi să ia măsuri de remediere rapidă a situației chiar dacă acest lucru înseamnă distrugerea strategiei pe termen lung; puțini dintre ei sunt capabili să depășească această condiționare.

Procesul strategic este prea complex și neclar pentru a putea fi abordat atât de rațional. Olsen și Eadie (1982) au sintetizat cele mai importante categorii de rezerve la adresa aplicării managementului strategic în organizații:

- procesul formal de planificare este prezentat a fi mult mai rațional și analitic decât este cu adevărat; designul acestuia este prea abstract pentru a putea lua în calcul dinamica socio-politică specifică oricărei organizații;

- procesul formal de planificare strategică este prea rigid și încet pentru a răspunde în mod adecvat unui mediu în schimbare;
- procesul formal de planificare acționează împotriva creativității și inovației.

Ca atare, abordarea strategică trebuie să fie mult mai mult bazată pe adaptare la schimbările mediului, pe învățare (“organizațiile trebuie să învețe pentru a supraviețui”, Ketl, 1994, p. 22) și pe negociere cu diferiții actori interesați din domeniu. Conform ideii “step by step and by small degree” (“pas cu pas și în grade mici”, Lindblom, 1959, p. 81) procesul strategic reprezintă un proces în desfășurare în care organizația învață din interacțiunea cu mediul și ceilalți participanți.

Abordarea incrementală nu semnifică eliminarea raționalității din cadrul procesului strategic; ea propune mai degrabă o combinație de raționalitate și intuiție, de raționalitate și asimilare de cunoștințe noi. De altfel, această confruntare între cele două teorii sugerează cel mai bine esența managementului strategic în organizații, plasat continuu între rațiune și instinct.

Managerul public trebuie să se poziționeze între alegeri ce țin de o atitudine reactivă (ce reacționează la schimbările apărute în mediu) sau proactivă (ce încearcă să anticipeze schimbările din mediu și să le speculeze în folosul organizației).

O altă dilemă a organizațiilor se referă la modalitatea de stabilire a strategiilor care poate reprezenta (Zanetti, Cunningham, 2000):

- *un demers ierarhic, autoritar*. Conducerea organizației stabilește obiectivele și strategiile, iar nivelurile medii și inferioare nu fac decât să le aplice fără comentarii;
- *un proces participativ* în care managementul definește doar viziunea generală a organizației și implică nivelurile inferioare în definirea obiectivelor și strategiilor.

Pe de altă parte, ne putem întreba ce este cel mai important într-o organizație: să existe o mentalitate și o gândire strategică, capabilă să orienteze continuu activitatea organizației în funcție de obiective pe termen mediu și lung? Să existe un proces formal și rațional de planificare care să stabilească pas cu pas misiuni, obiective, strategii, alternative, implementare, evaluare etc? Să existe documente strategice cât mai vaste, care “să dea bine”? Să fie capabilă să aplice strategii definite la nivel politic? Fiecare dintre aceste întrebări ne pune în fața unei abordări diferite, capabile să modifice fundamental acțiunea organizației la nivel strategic.

Dacă luăm în calcul că cel mai important lucru este legat de existența unor documente, întreaga capacitate a organizației se va concentra pe realizarea acestora, chiar dacă ele nu au nicio legătură cu realitatea. Dacă accentul va cădea pe dezvoltarea gândirii strategice la nivelul instituției procesul este mult mai complicat și semnifică activități de restructurare a organizației, motivare, training etc.

Conceptul general de management strategic poate presupune, ca atare, o abordare diferită în ceea ce privește sectorul principal de interes. În efortul de înțelegere sau formulare a strategiilor manageriale (Bryson, 1995) se pot accentua aspecte diferite, precum:

- *sistemele de planificare strategică*; accentul cade aici pe procesul de planificare strategică, identificat cu un demers rațional și organizat;
- *analiza participanților/actorilor*; accentul cade aici pe analiza persoanelor și grupurilor interesate, puterea și influența lor, capacitatea de negociere etc. Strategia particulară adoptată reprezintă rezultatul unui proces de confruntare între grupuri interesate;
- *managementul problemelor strategice*; accentul cade aici pe identificarea problemelor fundamentale cu care organizația se confruntă și pe rezolvarea lor;
- *negocieri strategice*; dezvoltarea strategiilor este văzută ca un proces puternic politizat, în care activitatea cea mai importantă se referă la negocieri și compromisuri continue.

O altă problemă se leagă de *logica* construcției procesului strategic:

- unele abordări consideră că obiectivele sunt stabilite din start de către instanțe externe sau interne, iar procesul de planificare strategică se va raporta la aceste obiective deja existente și va stabili numai strategiile de atingere a acestora;
- alte abordări văd stabilirea scopurilor și obiectivelor organizației ca fiind parte a procesului de planificare strategică și nu o realitate pre-existentă.

Așa cum putem observa, structurarea procesului strategic presupune modalități diferite de abordare și metodologii diverse. Prezentarea tuturor acestor dileme urmărește nu doar trecerea în revistă a dezbaterilor teoretice referitoare la managementul strategic, ci și punerea în evidență a complexității domeniului, tratat de multe ori simplist de către politicieni, manageri, funcționari sau cetățeni.

Abordarea strategică în organizațiile publice

Odată ce ne-am familiarizat cu problemele legate de managementul strategic general, va trebui să vedem în ce măsură acesta este aplicabil organizațiilor publice. Așa cum s-a mai discutat, ele dețin o serie de caracteristici specifice care afectează tipul de management aplicabil; în mod evident, latura strategică a managementului nu se poate sustrage acestei realități. Care ar fi principalele elemente care influențează aplicarea demersului strategic în instituțiile publice?

- *misiunile și scopurile organizației publice sunt deseori definite în reglementări legale*; acest lucru afectează una din componentele esențiale ale managementului strategic: flexibilitatea

și posibilitatea realizării unor schimbări strategice la nivelul organizației; chiar dacă managerul public vrea să reorienteze organizația în ceea ce privește definirea scopurilor sau misiunilor, acest lucru va fi uneori imposibil din punct de vedere legal;

- *lipsa concurenței*; așa cum am observat, unul dintre elementele care au stat la baza dezvoltării managementului strategic în sectorul privat a fost avantajul competitiv, necesitatea de a specula oportunitățile pieței mai bine decât competiția. În cazul sectorului public, inexistența competitorului sau competiția inegală înseamnă lipsa unui stimulent esențial pentru dezvoltarea abordărilor strategice. Managerul public poate să nu înțeleagă la fel de bine ca și cel privat importanța planificării și managementului strategic;
- *existența unor obiective vagi și generale*; de multe ori, definirea obiectivelor în sectorul public este un proces vag și neclar. Decidenții politici preferă obiectivele generale pentru că ele sunt mult mai ușor de “vândut” politic și permit identificarea unor grupuri mari de alegători cu acestea. Același limbaj neclar tinde să caracterizeze de multe ori definirea politicilor publice sau a strategiilor specifice;
- *perioadele de timp incluse în documentele strategice sunt de multe ori prea reduse*; politicienii nu au răbdare pentru a vedea rezultate pe termen lung. Ei doresc rezultate imediate și vizibile, pe care să le poată prezenta publicului. Ca atare, strategiile pe termen scurt sunt preferate celor pe termen lung;
- *chiar dacă se reușește stabilirea unor strategii pe termen lung, perioadele electorale sunt capabile să ducă la distrugerea acestora*. Noua putere poate avea o viziune total diferită într-un domeniu sau altul și să modifice sau anuleze ceea ce guvernarea precedentă au considerat a fi opțiuni strategice
- *coalitiile politice pot fi instabile*; ca atare, la scurt timp după stabilirea unei strategii, dispariția sprijinului politic o poate face inaplicabilă;
- *stabilirea obiectivelor în sectorul public reprezintă un proces mult mai larg decât în cel privat*; influența combinată a actorilor politici și administrativi, a mass-media, grupurilor de interes, cetățeanului etc. duc la un proces complicat de structurare a scopurilor și obiectivelor organizației publice;
- *lipsa informației necesare sau lipsa capacității de analiză a informației poate duce la formularea defectuoasă a strategiilor*. Același lucru se va întâmpla dacă resursa umană existentă nu are pregătirea necesară în domeniu (Hughes, 1998);
- *greutatea stabilirii unor rezultate măsurabile în sectorul public*;

- *asumarea riscurilor* nu reprezintă un tip de comportament încurajat de sectorul public. Elaborarea unor strategii presupune luarea de decizii riscante.

Toate aceste elemente ne arată principalele probleme cu care procesul de planificare strategică se poate confrunta în domeniul public. Ele nu semnifică în nici un fel lipsa posibilităților de aplicare a planificării și managementului strategic în organizațiile publice, ci atenționează managerul asupra punctelor sensibile.

Administrația publică nu a fost considerată în general un domeniu rațional și eficace; imaginea „tipică” a fost cea a unui sector haotic, dezordonat, preocupat mai mult de propria supraviețuire și dezvoltare și mai puțin de oferirea unor servicii de calitate cetățeanului și comunității. Administrația era văzută ca fiind doar un executant mecanic al ordinelor venite din partea politicianilor. Una din principalele critici aduse modelului administrativ tradițional se leagă de lipsa unei perspective strategice.

Administrația publică modernă nu își mai permite însă această abordare; odată ce ea încearcă să asimileze o abordare managerială bazată pe eficacitate, eficiență și economie a resurselor, existența unui demers strategic este inevitabilă. Pentru a-și realiza scopurile și obiectivele, instituția publică trebuie, în primul rând, să și le definească. Ea nu mai poate doar “exista”, fără a face eforturi de dezvoltare și funcționare performantă.

Primele încercări structurate de introducere a abordării strategice în sectorul public s-au înregistrat în anii '70 și s-au axat pe o abordare ierarhică, în care definirea strategiilor se făcea la nivelurile decizionale superioare. Ideea principală era că se pot face, pe baza datelor economice, demografice, sociale etc. anumite extrapolări în ceea ce privește evoluțiile viitoare și formula anumite strategii de rezolvare a problemelor apărute.

Ca atare, efortul principal se referea la previziuni și încercări de a sesiza, pe baza unor abordări cantitative, statistice, evoluții viitoare. Acest proces s-a dovedit însă a fi prea simplist – complexitatea societății nu permite stabilirea statistică bazată pe realitatea de astăzi a unor situații de viitor. Încercările ulterioare au rafinat procesul strategic atât prin introducerea unor metode raționale (planificarea strategică), cât și prin includerea unei abordări incrementale, capabile să asimileze schimbările rapide și interesele diverse caracteristice unei societăți democratice.

Poate unul din exemplele cele mai bune legate de *folosirea greșită a planificării se referă la societățile comuniste*. În cadrul acestora, cel puțin teoretic, planificarea reprezenta un punct esențial. Planurile cincinale ofereau o definiție a obiectivelor urmărite de societate sau sectoare specifice și vizau o folosire rațională a resurselor existente.

Planurile erau însă gândite în funcție de obiective definite politic, deseori fără legătură cu realitatea, pe baza unei gândiri statice, ce nu lua în considerare evoluțiile interne și internaționale. Maniera rigidă și centralizată de definire a scopurilor și obiectivelor strategice nu implică nivelurile inferioare în procesul planificării și disociază în mod clar nivelul decizional superior de realitatea existentă.

Pe de altă parte, procesul de colectare și analiză a informației era profund politizat și incapabil să ofere o viziune reală asupra situației existente, ceea ce a dus la imposibilitatea formulării unor decizii coerente (nu poți să iei decizii corecte pe baza unor informații greșite).

Este de notorietate cazul românesc în care adunarea la nivel național a tuturor datelor oficiale în domeniul lucrărilor agricole realizate a dus la concluzia că, într-un an, se arase tot terenul disponibil în România plus zone întinse din țările vecine. Ca atare, abordarea comunistă a planificării este capabilă să ne semnaleze erori grave în ceea ce privește construcția procesului în sine, politizarea și colectarea / analiza informației. În ultimă instanță, folosirea eronată a strategiei duce la eșecul celor care inițiază și tolerează acest proces.

Tendențele moderne referitoare la o perspectivă managerială în sectorul public și la promovarea abordărilor specifice domeniului privat ("next steps initiative" în Marea Britanie sau "reinventing government" în Statele Unite) au semnatificat creșterea accentului pus pe abordările strategice.

Societățile democratice moderne folosesc abordarea strategică atât la nivel central, cât și la nivel local. Exemplele la nivel central sunt numeroase și se întind de la programul de guvernare prezentat de fiecare guvern la învestitura în parlament, până la strategii sectoriale definite de ministere sau agenții guvernamentale. Problemele principale la acest nivel se leagă de jocul politic. De multe ori obiectivele stabilite nu sunt cele mai bune în termeni raționali, ci cele mai bune în termeni politici (capabile să construiască compromisul politic); alteori ele sunt vagi și imposibil de implementat. Trebuie să precizăm însă că definirea unui proces strategic, chiar imperfect, reprezintă un pas înainte în promovarea unui nou tip de guvernare bazată pe ideea performanței și a eficacității.

La nivel local situația este și mai interesantă. Așa cum am arătat în subcapitolul referitor la managementul comunităților locale, administrațiile publice locale se confruntă cu situații complexe caracterizate de creșterea responsabilităților, diminuarea resurselor obținute de la bugetul central, concurența crescută din partea altor administrații locale (pentru atragerea de fonduri sau investiții), așteptări tot mai mari din partea cetățenilor și comunității.

Pentru a funcționa acceptabil în acest mediu dificil ele trebuie să asimileze o viziune strategică clară, capabilă să îi ducă "un pas înaintea celorlalți". Probabil administrațiile locale se situează la acest moment cel mai aproape de situația firmei private presată de competitori să speculeze oportunitățile

strategice într-un joc cu suma zero (ceea ce câștig eu pierd ceilalți). În structurarea abordării strategice ele au și atuuri importante care țin de creșterea libertății de acțiune (pe baza descentralizării și autonomiei locale) și apariția unor funcționari publici mai bine pregătiți din punct de vedere profesional.

Managerii publici locali nu au nicio scuză în cazul în care nu profită de avantajele oferite de aplicarea managementului și planificării strategice. Definirea unor strategii de dezvoltare comunitară, economică, urbană etc. reprezintă o necesitate și nu un lux. Aceste strategii pot fi mai mult sau mai puțin complexe; uneori, cele mai simple idei pot duce la efecte majore pe termen lung.

Este interesant exemplul unui primar american al unui oraș mic, care nu prezenta nimic deosebit: nu deținea industrii semnificative, nu avea populație mare, obiective turistice majore, sau alte atuuri “tradiționale”; evident că această realitate avea consecințe directe (și negative) la nivelul bugetului local. Ca atare, el a înțeles că trebuie făcută o alegere strategică de dezvoltare a orașului, bazată pe resursele scăzute existente.

Ea a vizat construcția unei imagini noi: “orașul florilor”. Întregul oraș a fost împodobit cu flori și s-a trecut la un marketing agresiv în domeniu. În scurt timp, orașelul în cauză a devenit vestit, atrăgând zeci de mii de vizitatori anual și construind o întreagă industrie turistică ce furnizează resurse financiare majore la bugetul local. Costurile implicate au fost mici și s-au referit nu atât la resurse financiare, ci la creativitate și tehnici de marketing public.

Acest exemplu reprezintă însă doar un caz minor, ce pune în evidență importanța alegerilor strategice. La niveluri mai complexe se situează definirea strategiilor de *dezvoltare comunitară* (Steiss, 2003; Gargan și Sutton, 2000). O astfel de strategie presupune reunirea unui corp comun format din reprezentanții administrației locale și ai comunității (oameni de afaceri, organizații non-guvernamentale, asociații cetățenești etc) care să definească strategia de dezvoltare economică locală pe 5 sau 10 ani.

În acest caz, parteneriatul public privat se referă la structurarea procesului strategic și implementarea lui. *Viziunea* reprezintă imaginea comună a administrației și comunității referitoare la cum se vrea să arate orașul în viitor. *Misiunea* este definită de reglementări legale și de acte interne. *Scopul* poate fi reprezentat de dezvoltarea economică și creșterea prosperității cetățeanului. *Obiectivele* se pot referi la creșterea atractivității economice a orașului. *Strategiile* pot viza: dezvoltarea infrastructurii, diversificarea activităților economice, atragerea de investitori etc. *Acțiunile operaționale* (programele) pot viza acțiuni de marketing, scăderea taxelor, construcția unor noi spații comerciale etc. Implicarea comunității este esențială pentru că *numai astfel strategiile definite vor avea sprijinul necesar pentru a fi aplicate*.

Dacă managerul public nu înțelege importanța inițierii unui asemenea proces, nu înseamnă că nici comunitatea nu o va face. Dacă reprezentanții comunității sunt cei care vor pune la punct planul strategic, atunci administrația locală va fi într-o postură foarte proastă: va trebui să adopte o poziție defensivă, se va raporta la un plan strategic pe care nu l-a gândit ea și poate nu se află în concordanță cu propriile obiective, va fi atacată datorită lipsei de preocupare referitoare la viitorul comunității.

O altă observație legată de aplicarea managementului strategic în sectorul public se referă la *multitudinea de motive ce stau la baza formulării unei strategii*. Un studiu referitor la elementele ce determină construcția unei strategii (Collier, Fishwick și Johnson, 2000, p.17) a identificat 6 motive principale care duc la acest rezultat:

1. Existența unui *proces rațional de planificare strategică* (organizația dorește, în mod obiectiv, să aibă o strategie clară care să o susțină în dezvoltare);
2. Existența unui *efort particular al managerului* (datorită personalității și mentalității proprii managerul face presiuni pentru construcția unei strategii);
3. Existența unei *abordări incrementale* (organizația își construiește strategia pas cu pas datorită schimbărilor din mediu și presiunilor apărute; e vorba în principal de o strategie reactivă);
4. Existența unei *culturi organizaționale favorabile* (cultura organizațională - mentalitățile și valorile – face ca strategia să fie un demers necesar și comun în organizația respectivă);
5. Existența unor *influențe politice* (strategia se construiește datorită presiunilor unor factori politici);
6. Existența unor *documente legale* (strategia se construiește datorită faptului că reglementări legale solicită acest lucru).

Studiul a fost realizat cu participarea unor manageri din sectorul public și privat. Rezultatele au arătat că sectorul public este mai afectat decât cel privat în construcția strategiilor de reglementări legale și de presiunile politice. Totodată, s-a observat că influența managerului tinde să fie mai mică în sectorul public, atât datorită convingerii funcționarilor că acesta nu deține posibilități reale de implementare a strategiilor definite, cât și lipsei de capacitate a acestuia în construcția identității colective și atragerea respectului resursei umane.

În directă legătură cu concluziile anterioare trebuie să precizăm că o interpretare interesantă a managementului strategic (Scholes, 2000, p.165) se axează pe ideea că *strategiile din organizațiile publice se bazează nu atât pe abordări raționale, cât pe interacțiunea dintre actorii interesați de activitatea organizației în cauză (persoane și grupuri de interes)*.

În momentul în care organizația dorește să construiască o strategie într-un domeniu anume, ea va trebui, în primul rând, să identifice actorii interesați și puterea de care aceștia dispun. În funcție de analiza în cauză, ea va trata cu cei mai puternici și influenți actori interesați și va fi capabilă să aplice cu succes politicile dorite datorită sprijinului acestora. Matricea de analiză se structurează după cum urmează, pe două variabile: putere și interes:

		<i>Nivel de interes</i>	
		Scăzut	Ridicat
<i>Nivel de Putere</i>	Scăzut	A. Efort minimal	B. De informat
	Ridicat	C. De menținut satisfacția	D. Actor cheie

Aceasta analiză se poate face vis-a-vis de orice strategie particulară promovată de o instituție publică. Ea poate viza o situație existentă sau o situație dorită; diferențele între cei doi termeni vor arăta unde trebuie acționat pentru a avea succes în promovarea strategiei în cauză. Sursele de putere pot fi reprezentate de:

a) *În interiorul organizației:*

- puterea formală (ierarhică);
- puterea informală (carismă);
- controlul resurselor strategice;
- deținerea de cunoștințe specializate;
- controlul mediului (capacități de negociere);
- implicare la nivel de implementare (capacitate discreționară).

b) *În exteriorul organizației:*

- controlul resurselor strategice (resurse financiare, umane, sprijin politic etc.);
- implicare la nivel de implementare;
- deținerea de cunoștințe specializate (contractori);
- putere informală (relații și rețele).

Organizațiile publice pot promova abordări diferite în definirea strategiilor. Wechleser și Backoff (1986) au identificat patru tipuri de strategii promovate de instituții publice:

- *strategie de dezvoltare* – în cazul instituțiilor publice ce dețin obiective și surse independente de finanțare. Managerii au o independență semnificativă în structurarea capacităților, resurselor și performanței organizației și se folosesc de acest lucru pentru a o dezvolta;
- *strategie de transformare*. În acest caz, instituțiile publice sunt obligate, datorită presiunilor diverse (politice, sociale, economice etc) să își modifice tipul de funcționare de la simpla “gestionare” tradițională la promovarea unui management performant subsumat clienților și comunității;
- *strategie de protecție* – în cazul instituțiilor care au de înfruntat un criticism puternic din partea mass-media și legislativului, precum așteptări crescute din partea publicului și posibile scăderi ale alocațiilor bugetare. Aceste instituții vor întări controlul intern, vor încerca să reducă “profilul public” al organizației, să întărească relația cu legislativul și să își protejeze nivelurile de finanțare;
- *strategie politică* – în cazul instituțiilor care încearcă, în funcție de modificarea structurilor de putere ce pot influența decisiv organizația, să ia decizii favorabile grupului politic câștigător.

De asemenea, pot exista (Miles și Snow, 1978) mai multe tipuri de reacție a instituțiilor publice din punctul de vedere al deciziilor strategice:

- *apărătorii* – apar în medii stabile și încearcă să își protejeze poziția deținută, accentuând centralizarea;
- *analiticii* – corespund unor contexte de schimbare moderată și permit o dezvoltare controlată a proceselor inovatoare;
- *prospectorii* – sunt de găsit în medii de dinamism și creștere - ei caută oportunități și își asumă riscuri, promovând un management descentralizat și organic;
- *reactivii* – pot fi identificați în orice context, operând fără un scop clar, răspunzând provocărilor existente pe măsură ce acestea apar.

Planificare și management strategic

În acest subcapitol vom încerca să explicăm diferența existentă între planificarea și managementul strategic și să oferim un model de planificare strategică pentru organizațiile publice.

Managementul strategic a evoluat de-a lungul timpului în ceea ce privește complexitatea abordărilor (Gluck, Kaufman și Waleck, 1982); cele 4 faze principale de evoluție sunt:

1. *planificarea bugetară* care se referă la compararea rezultatelor cu obiectivele bugetare;

2. planificarea bazată pe realizarea unor *analize / previziuni* care încearcă să prevadă evoluția organizației pe perioade mai lungi;
3. planificare structurată pe *relația cu mediul (planificarea strategică)* în care se încearcă realizarea unei conectări cu piața și competitorii;
4. *managementul strategic* care semnifică înglobarea abordării strategice la nivelul organizației și relaționarea planificării cu sistemele de control, motivare, cultură organizațională etc.

Deși de multe ori planificarea și managementul strategic sunt considerate a fi același lucru, ele reprezintă *concepte diferite*. Planificarea reprezintă procese și tehnici specifice pentru construcția unei abordări strategice în organizație. Ea vizează un efort rațional, secvențial, de structurare pas cu pas a unei strategii organizaționale.

Planificarea strategică are meritul de a fi adus pentru prima dată în discuție doi termeni foarte importanți: misiunea organizației și analiza mediului (Hax și Majluf, 1984; Hughes, 1998). Analiza mediului semnifică o analiză obiectivă a oportunităților și amenințărilor apărute în mediul organizației, care trebuie puse în legătură cu misiunea organizației și capacitățile ei interne.

Planificarea strategică poate fi văzută ca “un efort disciplinat de a produce decizii fundamentale ce modelează natura și direcția activităților guvernamentale în cadrul prevederilor constituționale” (Olsen și Eadie, 1982). Bryson (1987, p.11) definește planificarea ca fiind „un efort disciplinat de a produce decizii și acțiuni fundamentale care definesc și ghidează ce este organizația, ce face și de ce o face. Pentru a furniza cele mai bune rezultate, planificarea necesită un proces larg dar efectiv de colectare a informației, dezvoltare și explorare a alternativelor strategice și un accent pe impactul viitor al deciziilor prezente”.

O analiză detaliată a planificării strategice ne oferă următoarele componente:

- *misiuni și scopuri generale* formulate de managerii situați la nivelurile superioare și furnizând cadrul în care sunt dezvoltate strategiile;
- *analiza mediului* ce constă în identificarea și analiza factorilor ce trebuie luați în considerare în momentul formulării strategiilor organizaționale;
- *evaluarea structurii interne și a resurselor*, evaluare ce identifică punctele slabe / puternice ale organizației în ideea includerii unei varietăți de factori în considerațiile de ordin strategic;
- *formularea, evaluarea și selectarea strategiilor*;
- *implementarea și controlul planurilor strategice*;

- *evaluarea rezultatelor și evoluțiilor.*

Osborne și Gaebler (1993) consideră că planificarea strategică reprezintă procesul de examinare a situației actuale și traiectoriei viitoare a unei organizații sau comunități, stabilind scopuri, dezvoltând o strategie de atingere a acestora și măsurând rezultatele. Acest efort presupune un număr de pași distincți:

- analiza internă și externă a situației;
- diagnoza sau identificarea problemelor cheie cu care se confruntă organizația;
- definirea misiunilor fundamentale ale organizației;
- articularea scopurilor principale ale organizației;
- dezvoltarea unei viziuni: cum arată succesul organizațional;
- dezvoltarea unei strategii de realizare a viziunii și scopurilor;
- dezvoltarea unei programări în timp a strategiei;
- măsurarea și evaluarea rezultatelor.

Teoreticienii au dezvoltat o serie de definiții și de modele legate de planificarea strategică; pe lângă definițiile amintite mai sus, vom încerca să oferim aici un model de planificare strategică bazat pe teoriile lui Bryson (1995), Nutt și Backoff (1992). Principalii pași ai structurării unui model de planificare strategică sunt:

1. inițierea procesului de planificare strategică; acest lucru semnifică reunirea unui “grup de management strategic” (5-10 persoane), format atât din manageri, cât și din funcționari plasați la nivel operațional. Acest grup va fi principala entitate de construcție a planificării strategice;
2. realizarea unei analize a istoriei organizației și a situației sale actuale. Analiza modului în care a evoluat organizația de-a lungul timpului va da informații semnificative atât în ceea ce privește structura, cât și mentalitățile existente;
3. clarificarea misiunilor și valorilor organizației. De ce există organizația și ce urmărește ea? Care sunt valorile care stau la baza funcționării sale? Acest proces este mult mai dificil decât se crede la o primă vedere pentru că misiunile organizației nu sunt întotdeauna definite clar, iar valorile prezentate oficial nu sunt neapărat și cele ce ghidează în mod real activitatea instituției. Misiunile organizației pot fi conținute atât în reglementări legale, cât și în documente interne ale organizației;
4. aplicarea analizei SWOT. Analiza SWOT (numită uneori și analiză situațională) se referă la două planuri:

- a. *analiza mediului organizației* pentru identificarea *oportunităților și amenințărilor*. Administrația publică tradițională a promovat un model “insular” criticat, obsedat de funcționarea internă a aparatului administrativ și interesat prea puțin de mediul extern. Organizațiile publice trăiesc însă într-un mediu complex ce prezintă amenințări și oportunități, iar dezvoltarea unei perspective strategice presupune realizarea unei imagini clare a poziției instituției publice într-un peisaj complex. Instituțiile publice tind a fi mai mult reactive decât pro-active în relația cu mediul, iar acest lucru are consecințe majore în definirea procesului strategic;
- b. *diagnoza internă a organizației* pentru a identifica *punctele slabe (slăbiciuni) și punctele tari (atuuri)* în ceea ce privește funcționarea internă a organizației. Deficiențele majore existente în funcționarea internă pot aduce organizația într-o poziție vulnerabilă. De aceea, ea trebuie să aibă o imagine clară a situației în care se află din punctul de vedere al capacităților interne de funcționare (resurse umane, financiare, tehnice, de timp, analizate atât în termeni cantitativi, cât și calitativi). Lipsa capacităților de analiză internă conduce la imposibilitatea de definire a unei perspective strategice ce va fi aplicată cu adevărat.

Cei 4 termeni principali sunt:

- *Weaknesses / Slăbiciuni*. Ce nu funcționează bine în organizație? Care sunt sursele de funcționare ineficientă și ineficace?
- *Strenghts / Atuuri*. Ce funcționează bine în organizație? Care sunt punctele ei forte? Ce face organizația pentru a înregistra rezultate pozitive?
- *Opportunities / Oportunități*. Care sunt evenimentele din mediul organizației care pot acționa în interesul acesteia? Care sunt posibilele schimbări externe care pot fi speculate?
- *Threats / Amenințări*. Care sunt schimbările din mediul organizației care pot afecta negativ existența și funcționarea ei? Care sunt amenințările la adresa ei? (ele pot veni din surse multiple: concurența, schimbări politice, schimbări economice, schimbări tehnologice etc.).

Granița dintre acești termeni poate fi însă foarte sensibilă. Atuurile de astăzi pot deveni slăbiciunile de mâine. În același timp, pericolele din mediul organizației pot deveni oportunități. De aceea este importantă inteligența și capacitatea managerului de a reacționa la un mediu în schimbare și de a încerca să gândească în perspectivă.

5. Identificarea problemelor strategice cu care se confruntă organizația. Pe baza etapelor anterioare se pot identifica problemele strategice ale organizației – adică problemele care sunt atât de importante încât vor influența funcționarea ei pe termen lung și de o manieră determinantă. Ele trebuie tratate cu foarte multă atenție, separat de problemele operaționale, rutiniere și vor sta la baza tuturor strategiilor organizației.

6. Formularea unor strategii care să răspundă problemelor strategice identificate. Strategiile trebuie să fie construite în funcție de resursele existente și nu pe baza imaginației.

7. Analiza alternativelor / strategiilor existente. Acest lucru se face în general și acolo unde este posibil pe baza analizei cost-beneficii (ACB). ACB presupune că o alternativă anume este preferată pentru că beneficiile obținute în cadrul ei sunt mai mari decât costurile implicate. Acest lucru semnifică în general ideea că atât beneficiile, cât și costurile pot fi exprimate în termeni financiari. În mod evident, realizarea unei cuantificări precise nu este facilă în domeniul public (cum putem cuantifica valoarea vieții unei persoane X și limita de costuri pe care un spital poate în mod “rațional” să o aloce pentru salvarea ei?). Cu toate acestea, ACB poate fi foarte utilă pentru managerul sectorului public atunci când el trebuie să aleagă între diferite opțiuni. OECD (1997) a definit un set de criterii referitoare la ACB:

- analizele cost-beneficiu sunt folositoare pentru compararea efectelor favorabile și nefavorabile ale politicilor publice;
- decidenții publici nu trebuie să excludă costurile și beneficiile diferitelor politici; pentru stabilirea priorităților ei trebuie să utilizeze analizele economice;
- ACB ar trebui solicitată pentru toate deciziile majore (pentru a explica în mod rațional de ce se fac anumite alegeri și nu altele; în lipsa acestei analize se vor întâlni cazuri frecvente în care beneficiile așteptate sunt mai mici decât costurile). Cu toate acestea, instituțiile publice nu trebuie limitate în analizele lor numai la nivelul abordărilor cost-beneficii;
- atunci când este posibil, costurile și beneficiile trebuie cuantificate;
- chiar dacă analizele se referă în principal la raportul cost-beneficii, nu trebuie uitată analiza consecințelor unei acțiuni inițiate.

Analiza opțiunilor existente trebuie făcută în termeni de fezabilitate; unele strategii sunt construite în lipsa analizei serioase a posibilităților de acțiune existente pentru organizație (în termeni de acțiune legală, resurse deținute, sprijin politic etc.).

8. Implementarea strategiilor selectate. Cele mai bune strategii nu înseamnă nimic dacă nu sunt puse în aplicare. Transferul lor la nivel operațional reprezintă un proces dificil și complex. În acest punct resursa umană este foarte importantă: ea poate să blocheze sau să ajute. În cazul în care definirea strategiilor s-a făcut “la niveluri înalte”, fără consultarea personalului, aceștia pot fi dezinteresați, confuzi sau ostili. De foarte multe ori neglijarea acestui aspect a dus la anularea unor strategii bine definite. *Succesul implementării strategiilor este direct legat de capacitatea managerului de a construi alianții puternice (cetățeni, politicieni, mass media, grupuri de interes etc.) care să susțină demersul strategic.*
9. Evaluarea rezultatelor. În lipsa unui proces de evaluare a rezultatelor organizația se va confrunta cu diferențe mari între rezultatele dorite și cele obținute în mod real. Ea nu va ști niciodată în ce măsură obiectivele au fost atinse, ce a funcționat bine și ce nu a funcționat, ce trebuie remediat etc.

Acest model definește un posibil proces de planificare strategică aplicabil în organizația publică. El furnizează doar structura generală, fiind necesare activități diversificate pentru punerea în aplicare a fiecărui pas amintit. Managerul public trebuie să înțeleagă faptul că aplicarea planificării strategice reprezintă un proces complicat, care necesită resurse, creativitate și muncă susținută.

Ca atare, putem considera planificarea ca fiind un *proces rațional și structurat de construcție a unei strategii organizaționale* pe baza unei relații cu următorii factori:

Mediu – Planificare strategică – Capacități interne – Implementare – Evaluare

Managementul strategic (Ansoff, 1988, Toft, 1989, Hax și Majluf, 1984) este considerat a fi o formă evoluată a abordării strategice, ce conține planificarea strategică, dar merge mai departe decât aceasta. De ce reprezintă managementul strategic un concept mai larg? Pentru că el *conectează organizația cu procesul de planificare strategică la toate nivelurile sale.*

Pentru a avea succes, planificarea trebuie relaționată cu organizația în toate aspectele importante: cultura organizațională, motivarea personalului, sistemele de măsurare a performanțelor, structura și designul organizațional etc. *Rolul managementului strategic este să integreze viziunea strategică la toate nivelurile organizației și să utilizeze toate resursele existente pentru atingerea obiectivelor definite în condiții de eficiență, economie a resurselor și calitate.*

Managementul strategic (Steiss, 1985, p.9) este preocupat aşadar cu luarea din timp a deciziei asupra a ceea ce va trebui să facă organizația în viitor (planificare), determinând cine o va face, cum o va face (managementul resurselor) și monitorizând activitățile aflate în derulare (control și evaluare).

Planificarea nu trebuie văzută ca un efort separat, izolat de organizație, care vizează stabilirea unor strategii teoretice pe care nu le va lua nimeni în considerare. Planificarea și managementul strategic sunt capabile nu doar să definească scopurile și obiectivele organizației, ci și să formuleze strategii cu un impact real. Ele se referă la structurarea capacităților interne ale organizației pentru specularea oportunităților și evitarea amenințărilor din mediu, stabilirea unei direcții generale de dezvoltare și alocarea resurselor pentru atingerea ei în cele mai bune condiții.

Elemente sensibile în aplicarea managementului strategic

Asimilarea unei abordări strategice este obligatorie pentru organizația publică modernă. Managerul public se va confrunta însă în promovarea acestui demers cu o varietate de obstacole de a căror existență trebuie să fie conștient. Tratarea simplistă a procesului strategic conduce la lipsa oricărui impact pozitiv asupra activității organizației. Vom aminti în ceea ce urmează câteva din elementele “sensibile” ale managementului strategic:

- *managementul strategic este un mod de a îmbunătăți activitatea managerului public*; mulți manageri tind să înțeleagă abordarea strategică precum o modă, o etichetă necesară pentru “a arăta bine”. Așa cum remarcă Bryson (1988, p.56) “orice proces de planificare strategică *este justificabil numai în cazul în care ajută factorii de decizie să gândească și să acționeze strategic*. Planificarea strategică nu este un scop în sine, ci mai degrabă un set de concepte ce îi ajută pe lideri să ia decizii importante și să inițieze acțiuni importante”;
- *managementul strategic trebuie tratat la justa valoare, fără a-i neglija importanța, dar și fără a-l considera o soluție miracol*. Mulți manageri au tendința de a se situa la una dintre cele două extreme, cu efecte negative asupra funcționării organizației;
- *planificarea strategică nu reprezintă o activitate separată, izolată de funcționarea organizației*. Anumiți manageri consideră că planificarea reprezintă un efort pur teoretic realizat într-un birou de către persoane lipsite de orice contact cu realitatea. De fapt, planificarea trebuie să fie legată în mod direct de structurile și funcționarea organizației;
- *demersul strategic nu este exclusiv atributul managementului superior*. Organizația trebuie să integreze gândirea și acțiunea strategică la toate nivelurile;
- *managementul și planificarea strategică nu înseamnă numai elaborarea unor documente*. De foarte multe ori managerii tind să minimizeze importanța demersului strategic și ca atare,

singurul rezultat este reprezentat de documente voluminoase, fără nici un impact real și pozitiv la nivelul performanțelor instituționale;

- *în elaborarea strategiilor publice este recomandată implicarea comunității și cetățeanului de câte ori acest lucru este posibil*; în lipsa implicării în procesul strategic a grupurilor afectate de strategia în cauză există o șansă semnificativă ca acestea să se opună implementării ei;
- *Implementarea reprezintă un concept esențial în managementul strategic*. De multe ori cele mai bune strategii nu au avut nici un efect datorită problemelor la nivel de implementare. *Strategiile nu se autoimplementează* (Bozeman, Straussman, 1990) *iar responsabilitatea pentru punerea lor în aplicare revine managerului*. Mulți manageri inițiază procese largi de planificare strategică fără să se gândească dacă există sau nu condițiile necesare pentru a le pune în practică. Aceste condiții sunt (adaptat după Steiss, 2003, p.61):

1. Liderii organizației sunt implicați în proces și îl susțin în mod real;
2. Crizele majore care pot afecta serios procesul de planificare sunt identificate și rezolvate înaintea demarării lui;
3. Managementul trebuie să înțeleagă care este finalitatea planificării strategice și să definească clar și realist așteptările;
4. Trebuie înțeles că procesul strategic presupune afectarea unor resurse importante; fără acestea nu există șanse de succes;
5. Pentru reușita planificării strategice este necesară realizarea unor *coalitii* suficient de puternice pentru a susține promovarea și aplicarea strategiilor selectate.

Înainte de a începe activitatea de planificare, managerul public trebuie să își pună câteva întrebări simple legate de posibilele piedici ce pot apărea, structurarea suportului pentru strategii (din partea cetățenilor, mass-media, politicienilor etc.), existența resurselor necesare, capacitatea și interesul birocrăției de a o aplica.

Să nu uităm că implementarea unei strategii este imposibilă fără participarea structurilor administrative; dacă acestea sunt neinteresate sau ostile față de strategiile definite implementarea va fi imposibilă. Pe de altă parte, există posibilitatea ca birocrăția să fie pur și simplu incapabilă să le realizeze (datorită capacităților scăzute, incompetenței etc.)

Managerul trebuie să analizeze această problemă din timp și să ia măsurile necesare, dacă dorește cu adevărat să promoveze o abordare strategică. Justificările ulterioare legate de “sabotajul birocratic” nu îi minimizează responsabilitatea pentru eșec.

- *managementul strategic reprezintă un proces continuu, raportat la un mediu în schimbare*. El nu trebuie gândit static, în funcție de obiective rigide, ci trebuie să se adapteze la noile realități și cerințe.

Control și evaluare în organizațiile publice

Promovarea unui management performant la nivelul organizației este imposibilă fără un efort coerent în ceea ce privește funcțiile de control și evaluare. Așa cum am văzut în discuția referitoare la managementul strategic, succesul activității de planificare strategică este direct legat de capacitățile de evaluare deținute de organizație. În cele ce urmează vom încerca să realizăm o scurtă sinteză referitoare la control și evaluare în organizațiile publice.

Controlul reprezintă una din atribuțiile esențiale ale managerului public sau privat. Conform definiției date de Fayol (1949, p.15) “Controlul constă în a verifica dacă totul se desfășoară în conformitate cu planul adoptat, instrucțiunile date și principiile stabilite. El are ca obiect identificarea punctelor slabe și erorilor pentru a putea rectifica și preveni...”. Nici un manager public nu va deține puterea necesară pentru a conduce organizația în lipsa a trei atribute principale: capacitatea de a da ordine, a verifica dacă acestea sunt puse în aplicare și a iniția recompense și sancțiuni.

Din nefericire, de multe ori controlul este înțeles ca fiind o activitate esențial punitivă, care nu are alt scop decât găsirea de vinovați și pedepsirea acestora (sau pedepsirea unor persoane nevinovate, dar incapabile de a se apăra). Această abordare este greșită pentru că funcția de control vizează în principal verificarea aplicării ordinelor și programelor pentru a se vedea ce funcționează și ce nu, ce trebuie remediat și unde.

Evaluarea programelor reprezintă un demers obligatoriu pentru orice administrație modernă. De multe ori însă, managerii, funcționarii sau politicienii nu înțeleg importanța ei și o consideră doar o activitate birocratică legată de completarea unor hârtii și rapoarte, activitate care consumă timp și energii organizaționale fără nici un rost.

De ce este nevoie de evaluare în sectorul public? Pe de o parte, ea este văzută ca un instrument al *responsabilizării* față de cetățean – odată ce acesta plătește pentru serviciile publice, trebuie să știe cum și unde au fost folosiți banii lui. De altfel, evaluarea a cunoscut cea mai importantă dezvoltare în Statele Unite unde, odată cu creșterea resurselor financiare investite de guvern în programe publice (asistență socială, sănătate etc.) a apărut o cerere tot mai stringentă din partea cetățenilor de a cunoaște modul în care sunt folosiți acești bani.

Pe de altă parte, evaluarea este văzută ca un *instrument de acțiune managerială*, pentru că este capabilă să furnizeze managerului public date importante pentru ameliorarea funcționării programului. Evaluarea reprezintă un demers mai profund decât măsurarea performanțelor trecând dincolo de simpla măsurare a rezultatelor și încercând să evalueze cauze, obiective organizaționale, îmbunătățiri ce pot fi

puse în practică. Ea oferă practic managerului un feedback important pentru luarea celei mai bune decizii

Evaluarea reprezintă însă un domeniu complex; așa cum observau Glass și Ellett (1980) “evaluarea, mai mult decât orice altă știință, este ceea ce oamenii consideră că reprezintă; și în mod curent oamenii consideră că reprezintă o mulțime de lucruri diferite”. Ea poate fi înțeleasă la trei niveluri diferite (Scriven, 1967):

- *evaluările formative*, ce vizează ameliorarea performanței programului (evaluarea va furniza date ce stau la baza îmbunătățirii rezultatelor programului);
- *evaluările sumative*, ce urmăresc dacă un program trebuie început, continuat, ales din două sau mai multe alternative sau încheiat;
- *evaluările de monitorizare* ce vizează în principal preocuparea pentru menținerea *calității* programului; ele se referă la monitorizarea proceselor și a rezultatelor obținute la nivel operațional.

Evaluările urmăresc să ofere o imagine clară a modului în care funcționează programele publice. Care sunt principalele domenii de interes pentru activitățile de evaluare (Posavac, Carey, 1997)? Unde acționează ele în mod principal?

1. *Direcționarea resurselor înspre satisfacerea unor nevoi ignorate*. Serviciile publice trebuie să vizeze satisfacerea unor nevoi ignorate până atunci; deseori serviciile publice sunt oferite în lipsa unei preocupări reale pentru nevoile cetățeanului și comunității. Cu cât distanța între cei ce planifică aceste servicii și clienți este mai mare, cu atât posibilitățile de a greși sunt mai mari.
2. *Necesitatea de a verifica dacă programele planificate oferă cu adevărat servicii*. Una din marile probleme ale administrației se referă la implementarea reală a activităților planificate. Au existat cazuri în care planificarea nu a fost urmată de activități propriu zise sau activitățile au fost departe de ceea ce s-a decis inițial. Finanțarea unui program public nu semnifică automat că acesta va fi pus în practică;
3. *Examinarea rezultatelor*. A opera un serviciu nu înseamnă a oferi cu adevărat un serviciu publicului; pe de altă parte, a oferi un serviciu publicului nu înseamnă că acesta va fi un serviciu de calitate;
4. *Determinarea serviciilor care produc cele mai bune rezultate*. În cazul în care mai multe programe / instituții vizează același domeniu de interes, evaluarea va permite identificarea celei mai bune oferte existente;

5. *Selectarea tipurilor de programe ce oferă cele mai cerute servicii.* În cazul administrației publice pot fi oferite mai multe tipuri de servicii. Nici o societate nu poate oferi *toate* serviciile dorite. Evaluarea poate susține administrația în efortul de stabilire a unei liste de programe prioritare;
6. *Furnizarea informației necesare pentru a menține și îmbunătăți calitatea serviciilor.* De multe ori, chiar dacă un program a început foarte bine, odată cu trecerea timpului calitatea acestuia va scădea sau va stagna. Evaluarea va permite oferirea de date necesare în menținerea / creșterea calității;
7. *Observarea efectelor secundare.* De multe ori, efortul de a rezolva o problemă duce la apariția unor efecte secundare nedorite. Evaluarea permite analizarea acestora și luarea de măsuri preventive.

Evaluatorii pot fi atât interni (fac parte din organizația în cauză), cât și externi (agenții guvernamentale specializate sau consultanți privați). Fiecare dintre aceste două categorii prezintă avantaje și dezavantaje: evaluatorii interni vor cunoaște mai în profunzime organizația, dar în același timp vor fi mult mai subiectivi în analiză; evaluatorii externi vor fi obiectivi, dar nu dețin același nivel de înțelegere a instituției. Ca și observații finale referitoare la evaluare, putem menționa:

- *evaluarea programelor are un rol pozitiv și vizează îmbunătățirea performanțelor organizației.* Rolul ei principal nu este să identifice vinovați, ci cauze ce stau la baza disfuncționalităților instituționale;
- *întotdeauna resursa umană trebuie implicată în procesul de evaluare;* dacă acest lucru nu se realizează, funcționarii vor crede că acest proces îi amenință în mod direct (reduceri, concedieri, căutare de vinovați etc.) și nu vor coopera. În lipsa cooperării resursei umane procesul de evaluare va fi grav afectat;
- *evaluarea reprezintă un instrument managerial important care permite luarea deciziilor strategice și operaționale pe baza unei cunoașteri detaliate a realităților organizaționale.*

Unitatea IV. CULTURĂ ORGANIZAȚIONALĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Studiu de caz nr. 1.

O fabrică specializată în producția de componente pentru calculatoare a fost cumpărată de un grup de investiții japonez. La preluarea companiei foștii proprietari au explicat cu mândrie că firma este printre cele mai bune în domeniu acordând o atenție deosebită calității și având un nivel de rebuturi de doar 4%. La circa doi ani după această vânzare unii din foștii proprietari au vizitat fabrica principală pentru a vedea cum s-a schimbat aceasta. În timpul vizitei au văzut o secție nouă, care nu exista înainte, și l-au întrebat pe managerul japonez despre ce este vorba.

Acesta a răspuns spre uimirea vizitatorului că este secția de producere a rebuturilor. În urma discuției s-a evidențiat faptul că noii proprietari, din dorința de a nu afecta tradițiile locale, au înființat o secție specială care producea în mod deliberat rebuturi la nivelul de 4% amintit inițial. În filosofia companiei japoneze rebuturile nu existau ca produs finit, produsele necorespunzătoare fiind oprite pe parcurs printr-un sistem de control al performanței foarte bine pus la punct.

De ce este important acest caz din perspectiva managerială? Ce credeți că face ca cele două părți să trateze diferit problema rebuturilor?

Studiu de caz nr.2

În luna februarie 2005 un avion al companiei Tarom care se întorcea de la Larnaca a avut o problemă tehnică gravă: la scurt timp de la decolare o pasăre a fost absorbită în unul din motoare care a explodat. Piloții au reușit să aducă avionul înapoi pe pistă folosind un singur motor. Din articolele apărute în presa (Evenimentul Zilei, 14 februarie, 2005) au apărut câteva elemente importante față de această întâmplare:

- *profesionalismul piloților;*
- *faptul că pe parcursul crizei stewardesele care trebuiau să mențină calmul dispăruseră;*
- *lipsa de interes a companiei pentru comunicarea cu pasagerii după ce aceștia au ajuns înapoi pe aeroport; ore întregi nimeni nu a știut când se vor întoarce acasă și a fost imposibil să se găsească vreun reprezentant al companiei pentru informații. De asemenea nimeni nu și-a pus problema să asigure cazarea peste noapte a pasagerilor într-un hotel pe cheltuiala companiei (“Zic că nu e treaba lor, că TAROM n-are nici o vină și că e problema noastră ce-o să facem”). Tarom a oferit cupoane pentru un suc și o bucată de pizza fiecărui pasager;*

- *atitudinea unor pasageri a fost de acceptare a situației fără discuții: “De ce să-i supărăm? Dacă ne fac probleme?”*

Pe de altă parte foarte multe din mesajele de pe forumul ziarului erau foarte critice față de modul în care Tarom se comportă față de pasageri; alți participanți de pe forum considerau că Tarom este la fel de bună ca și alte companii internaționale și că cel mai important lucru este profesionalismul piloților care au salvat pasagerii.

Care este părerea dumneavoastră față de acest caz particular? A acționat compania Tarom corect? Sunt pasagerii prea pretențioși? Există probleme de mentalitate de o parte sau alta?

Studiu de caz nr.3

Un tânăr absolvent de facultate este angajat în primăria X. Din prima zi de lucru încearcă, plin de entuziasm, să pună în aplicare ceea ce a învățat în facultate. Este conștiincios, lucrează peste program, este politicos cu cetățenii. Încearcă să propună modalități noi de ameliorare a productivității organizației (se oferă să învețe pe toată lumea să deschidă conturi e-mail și să navigheze pe internet).

Are idei în ceea ce privește scrierea de proiecte pentru obținerea de fonduri internaționale. Refuză să servească băuturi alcoolice în timpul serviciului și să primească “mici atenții”. Încearcă să comunice cât mai mult cu primarul și să îi propună idei noi, lucru de care acesta este încântat. În scurt timp el se simte izolat de restul grupului de funcționari și incapabil să comunice cu ei.

Este tratat cu ostilitate de aceștia și criticat tot timpul. În una din zile un funcționar vechi în organizație îl cheamă la o discuție prietenească și îl sfătuiește “să își vadă de treabă” și să nu mai încerce să își submineze colegii; să înceteze “să facă pe deșteptul” și să se creadă special. Colegul cu vechime în organizație îi spune că el este de mult în organizație și că știe cum merg treburile; dacă vrea să mai lucreze acolo trebuie să își vadă locul lui și să se comporte “adecvat”.

De ce credeți că noul angajat, în ciuda eforturilor lui, se află în această situație? Este vina lui sau a mediului? Ce trebuie să facă?

Organizația – între rațiune și simboluri

Abordările “clasice” ale managementului au considerat organizația că reprezentând un spațiu rațional și ordonat. Managementul organizației se bazează pe abordări formale și consideră că totul poate fi înțeles prin analiza structurilor și reglementarilor legale. Max Weber considera că doar sistemul rațional legal poate să ducă la funcționarea corectă a organizației.

Fayol și Taylor au susținut că aplicarea “managementului științific” este secretul succesului organizațional. Teoria X (McGregor, 1960) presupune că oamenii sunt leneși și dezinteresați în ceea ce

privește funcționarea organizației; ca atare managerul trebuie să îi monitorizeze în mod continuu și să îi controleze strict pentru a avea rezultate pozitive.

Aceste abordări au adus elemente importante în dezvoltarea sistemelor moderne de management dar nu au reușit să înțeleagă organizația în ansamblul sau. Școala relațiilor umane a adus un punct nou de vedere axat pe resursa umană: pe lângă relațiile formale (importante) există în organizație și așa-numitele relații informale, invizibile din punct de vedere al organizării oficiale dar vitale: neînțelegerea și desconsiderarea lor duce la blocaje majore în organizație.

Este greu să analizezi și să înțelegi în mod pur formal și rațional o organizație formată din oameni, pentru că aceștia nu sunt întotdeauna previzibili și posibil de încadrat în modele de funcționare clare (cum se poate face cu robotii). Teoria Y (McGregor, 1960) susține că oamenii din organizație sunt de fapt responsabili, muncitori și interesați în dezvoltare; activitatea managerului nu se referă la control și sancțiuni ci la susținere, încurajare și suport pentru eforturile personalului.

Aceste puncte de vedere au fost accentuate de autori importanți precum Peters și Waterman (1982), Ouchi (1981) sau Schein (1985). Peters și Waterman au arătat că formarea companiilor “excelente” s-a bazat în bună măsură pe un tip de cultură a performanței. Ouchi a dezvoltat (în încercarea de a defini modul în care companiile americane pot răspunde provocării japoneze) așa-numita “teorie Z”, bazată pe ideea construcției unei filosofii organizaționale bazate pe idei precum:

- *angajații sunt persoane importante*, ce vor petrece o perioadă lungă de timp în firmă; ei trebuie susținuți și încurajați să se simtă parte a organizației prin diferite mijloace – de la programe de training oferite și plătite de angajator la beneficii care să relaționeze prosperitatea firmei cu prosperitatea personală;
- *managementul încurajează munca în echipă*, cooperarea și participarea angajaților la procesul de luare a deciziilor;
- *comunicarea între nivelul managerial și angajați este intensă* și bazată pe deschidere;
- *întreaga organizație reprezintă o familie* bazată pe valori și credințe comune, lucru ce duce la implicarea personalului și, implicit, creșterea performanței.

Toate aceste lucrări (ca și multe altele) au atras atenția asupra unui element esențial: *latura simbolică a organizației* și importanța ei în definirea succesului organizațional.

Ce semnifică abordarea simbolică și de ce este ea atât de importantă? Să ne gândim la câteva situații simple: De ce fiecare McDonald’s încearcă să dea clientului impresia de deschidere, prietenie, comunicare? De ce în anumite organizații membrii sunt implicați, sunt 24 de ore la dispoziția acesteia, iar în altele ei nu vor decât să își termine programul de lucru și să plece acasă? Cât este de importantă

pentru o organizație o abordare de genul: “noi nu lăsăm pe nimeni în urmă”? Este greu să răspundem la aceste întrebări dintr-un punct de vedere formal, bazat doar pe reglementări oficiale și organigrame.

De multe ori atunci când ne întoarcem din străinătate le povestim prietenilor cazuri interesante văzute acolo care reprezintă deosebiri sau asemănări față de ceea ce se întâmplă acasă. Câți dintre noi nu am fost tentați să comparăm acțiunea polițistului, funcționarului public, chelnerului, etc. dintr-o țară străină cu acțiunea “corespondentului” de acasă? De obicei concluzia se leagă de existența unei “mentalități” anume. Oricum, pentru orice român care a călătorit în străinătate există o diferență de culturi – evidentă în comportamente, limbaj, valori, etc.

Același lucru se întâmplă și în cazul organizațiilor. Ele nu au un tip similar de atitudini sau comportamente chiar dacă au aceeași organizare formală și funcționează pe baza acelorași legi. Într-un articol publicat de un ziar românesc autorul a încercat să afle care sunt prețurile la care se vând spațiile publice firmelor private în diferite orașe din Transilvania. Din 4 primarii două au răspuns rapid și amabil iar două nu au fost deloc interesate sau capabile să răspundă unei întrebări simple. De unde această diferență? Poate fi ea explicată exclusiv pe baza unei analize a structurilor formale?

Pe de altă parte interpretarea unui concept sau a unei situații poate fi diferită între diferite organizații. Să luăm o întrebare simplă: de ce dorește cineva să intre în funcția publică? Putem avea diferite tipuri de răspunsuri:

1. *inspiraționale*: dorința de a face ceva pentru comunitate, de a “face o diferență”, de a ajuta alte persoane, etc.;
2. *raționale*: funcția publică oferă stabilitate și un anumit status social;
3. *deviante*: accesul la funcția publică este asociat cu îmbogățirea rapidă a individului în cauză, familiei sau prietenilor lui.

De ce există diferențe atât de mari în înțelegerea unei probleme care la o primă vedere pare clară și simplă? Pentru că diferite culturi pot înțelege diferit sau total diferit un concept sau obiect. Acest lucru este foarte vizibil atunci când două culturi diferite intră în contact direct și interacționează. Modul în care un francez de la Renault și un român de la Dacia înțeleg conceptul de calitate poate fi semnificativ diferit; modul în care un german sau un francez înțeleg rolul managerului firmei poate să varieze.

Ceea ce trebuie să înțelegem încă de la începutul discuției referitoare la cultura organizațională este că *organizația are o latură simbolică foarte importantă care trebuie luată în considerare de managementul public*. Simbolul poate fi definit ca “un obiect – un cuvânt sau o declarație, o acțiune

sau un fenomen material – care reprezintă în mod ambiguu altceva sau mai mult decât obiectul în sine” (Cohen, 1974).

Bolman și Deal (1997) au atenționat asupra importanței înțelegerii cadrului simbolic al organizației pe baza unor constatări simple:

- Ceea ce este important în legătură cu un eveniment nu se referă la ceea ce s-a întâmplat cu adevărat *ci la semnificația acestuia*;
- Activitățile și înțelegerea lor sunt strâns legate: *evenimentele au înțelesuri și semnificații multiple* pentru că oamenii au o capacitate diferită de interpretare;
- Cea mai mare parte a vieții este *ambiguă sau nesigură* – ce s-a întâmplat, de ce s-a întâmplat, ce se va întâmpla – toate acestea reprezintă necunoscute;
- Gradul înalt de ambiguitate și nesiguranță *afectează analiza rațională* și procesul de luare a deciziilor;
- În condiții de ambiguitate și nesiguranță oamenii *crează simboluri* pentru a risipi confuzia, crește gradul de predictibilitate, construiește o direcție clară și oferă speranță și încredere.

Evoluțiile societății moderne au condus la situații în care managementul tradițional nu mai poate răspunde suficient de bine prin recursul exclusiv la structuri formale. Problema principală în organizații nu mai ține în mod esențial de control și monitorizare ci de motivare spirituală a angajaților și de implicare a acestora în activitatea organizației (Alvesson, 2002, p.8).

Observațiile de mai sus pun în evidență realități cu care ne confruntăm în viața de zi cu zi dar pe care tindem să le ignorăm. Oamenii sunt speriați de incertitudine și nesiguranță. Ei doresc să aibă reguli și norme care să îi ghideze în activitatea zilnică; ei doresc să aibă o explicație cât mai simplă pentru ceea ce se întâmplă în jurul lor și tind să devină “dependenți” de simboluri (imaginați-vă ce s-ar întâmpla dacă pentru câteva zile o mare comunitate urbană din România nu ar mai avea deloc acces la nici un canal de televiziune sau radio).

Perspectiva simbolică a organizației publice oferă un punct de vedere complementar față de abordările tradiționale care înțeleg dezvoltarea acesteia exclusiv din punctul de vedere al selectării unei resurse umane necesare și al construcției structurilor corespunzătoare; performanța organizațională nu poate fi atinsă în instituțiile moderne fără luarea în considerare a culturii organizaționale. Construcția unei culturi care să furnizeze un corp comun de credințe, valori și înțelesuri este esențială în reformarea administrației publice.

Ceea ce propunem în acest capitol este o înțelegere “culturală” a organizației, bazată pe simboluri, interpretări și ambiguități: într-un cuvânt bazată pe analiza culturii organizaționale.

Ce este cultura organizațională?

Cultura organizațională se bazează pe credința că organizația nu înseamnă doar structuri formale și rațiuni ci și valori, atitudini, credințe. Vom oferi în ceea ce urmează câteva definiții din literatura de specialitate:

“Vorbind despre cultura organizațională înseamnă să vorbim despre importanța simbolismului pentru oameni – ritualuri, mituri, povestiri și legende – și despre interpretarea evenimentelor, ideilor și experiențelor care sunt influențate și structurate de grupurile în care trăiesc” (Frost et al’s, 1985, p.17);

“Prin dezvoltarea unei înțelegeri comune a evenimentelor, obiectelor, cuvintelor și oamenilor membrii organizației dezvoltă un sens comun al experiențelor ce facilitează acțiunea lor coordonată” (Smircich, 1985 p.55);

“Cultura poate fi înțeleasă ca un set de soluții definite de un grup de oameni pentru a confrunta probleme specifice... pe care le experimentează în comun” (Van Maanen și Barley, 1985, p.33).

Schein (1985, p.9) consideră cultura organizațională ca un model de credințe fundamentale pe care grupul și l-a asumat pe măsura rezolvării problemelor de adaptare în relație cu mediul extern și integrării interne și care a funcționat suficient de bine pentru a putea fi considerat valid și deci transmis noilor membri că mod corect de gândire și percepere în relația cu aceste probleme.

“Un set de credințe / interpretări împărtășite de un grup de oameni. Aceste credințe sunt în general tacite, sunt relevante pentru grupul în cauză și sunt distinctive pentru grup. De asemenea ele sunt transmise noilor membri” (Louis, 1980a).

“O definiție standard a culturii ar conține sistemul de valori, simboluri și înțelesuri comune a grupului transferând aceste valori, simboluri, înțelesuri în obiecte materiale și practici rituale. Cultura arată ce este important pentru un grup particular și cum ar trebui să gândească, simtă și să se comporte membrii grupului. Elementele culturii includ obiceiuri și tradiții, amintiri istorice, fie ele mitice sau reale, înțelegeri tacite, obiceiuri, norme și așteptări, înțelesuri comune ..., presupuneri comune... (T. J. Sergiovanni și J. E. Corbally, pVII).

Kunda (1992, p.8) consideră cultura organizațională ca fiind un grup de simboluri și înțelesuri comune ce furnizează “regulile împărtășite care guvernează aspectele cognitive și afective ale apartenenței la organizație”.

Din parcurgerea diferitelor definiții putem identifica câteva elemente esențiale ale culturii organizaționale (Robbins, 1986, Alvesson, 2002; Hofstede, 1990; Trice și Beyer, 1993):

- poate cea mai importantă observație se leagă de *complexitatea culturii organizaționale* – ea se bazează pe valori simbolice fluctuante și ca atare definirea ei în termeni formali, înțelegerea și analizarea sunt dificile;

- cultura organizațională se referă la *aspecte culturale / simbolice* și nu la aspecte raționale. Ea vizează analizarea aspectelor complexe, mai puțin evidente din viața organizației;
- cultura organizațională presupune *interpretarea comună a unor evenimente și împărtășirea valorilor, presupunerilor și comportamentelor de către membrii organizației*. Așa cum am observat anterior, interpretarea unui eveniment sau concept poate fi diferită; cultura organizațională face ca, în interiorul unei entități, înțelegerea acestora să fie comună, unică;
- cultura organizațională este *legată de istorie și tradiții ale organizației*. Nici o cultură organizațională nu se construiește pe termen scurt ci se structurează de-a lungul timpului pe baza evenimentelor cu care se confruntă și pe baza reacțiilor avute;
- cultura organizațională încearcă să *dea sens acțiunii organizației* și mediului acesteia; ea încearcă să arate membrilor săi: 1. ce este important pentru organizație 2. care sunt tipurile de comportament de succes în organizație;
- cultura organizațională *se bazează pe simboluri* și implică credințe, valori, practici ce definesc ceea ce sunt membrii organizației și modul în care ei acționează;
- cultura unei organizații reprezintă *ansamblul elementelor care permit membrilor acesteia să trăiască, să comunice și să lucreze în comun*;

În descrierea culturii organizaționale Ott (1989, p.50) a luat în considerare următoarele elemente principale:

1. cultura organizațională este cultura ce există într-o organizație;
2. cultura organizațională este formată din elemente precum: valori, credințe, presupuneri, norme de comportament, modele de comportament, etc.;
3. cultura organizațională reprezintă o forță invizibilă, construită social (Berger și Luckmann, 1966) ce stă în spatele acțiunilor organizației;
4. cultura organizațională este o energie socială ce face membrii organizației să acționeze;
5. cultura organizațională este o forță unificatoare ce furnizează direcție, claritate, înțeles și mobilizarea membrilor;
6. cultura organizațională funcționează ca un organism de control ce aprobă sau dezaproabă anume comportamente.

Această ultimă definiție ne ajută să trecem de problema inițială (ce *este* cultura organizațională) și să ne apropiem de problema următoare (ce *face* cultura organizațională).

Funcțiile culturii organizaționale

Relevanța culturii organizaționale în domeniul managementului public se leagă de influența pe care o are asupra diferitelor aspecte ale vieții organizației. În sinteză putem considera că principalele *funcții* ale culturii organizaționale se referă la (Robbins, 1986; Alvesson, 2002; Ott, 1989; Siehl și Martin, 1984; Sims, 2002):

- *considerații de ordin strategic*: cultura organizațională ajută la realizarea unui consens referitor la misiunile și obiectivele organizației. Este evident că nici un fel de strategie organizațională nu are șanse de succes dacă ea nu este susținută de cultura organizațională la nivelul valorilor, normelor, atitudinilor membrilor;
- *depășirea nivelului strict individual de interpretare a vieții organizaționale*; valorile și obiectivele urmărite de membri sunt colective și se bazează pe construcția unui atașament pentru organizație. Individul nu mai consideră important doar propriul interes ci îl relaționează cu interesele organizației;
- *construcția unui mecanism de control intern în organizație*; cultura organizațională definește informal sau formal ce este bine și rău în acțiunea funcționarului și modalitățile de sancționare / recompensare. Pe baza valorilor comune definite fiecare membru știe care sunt consecințele probabile ale unui comportament pozitiv sau negativ (reacția managerului, colegilor, etc.). Cultura organizațională acționează deci ca un ghid în ceea ce privește prioritățile organizației și standardele de comportament;
- *definirea unui mod comun de a înțelege performanța organizației*. Așa cum am observat într-un capitol anterior măsurarea rezultatelor în organizația publică nu este la fel de simplă ca și în cea privată. Pentru firma privată rezultatele bune sunt legate de noțiunea de profit; pentru organizația publică rezultatele bune reprezintă o noțiune subiectivă, ce ține de interpretare în multe cazuri. Ca atare rolul culturii organizaționale în definirea performanței organizaționale este foarte important: ea încearcă să definească ce semnifică un rezultat bun și cum trebuie el măsurat;
- *Construcția unor modele comune de interpretare și percepție a realității*. Pe baza acestor modele membrii organizației își pot construi un tip de comportament aflat în concordanță cu cel al colegilor;
- *Construcția unui mecanism de integrare a diferitelor grupuri profesionale* – organizația modernă tinde să reunească persoane cu diferite specializări și pregătiri, lucru care poate duce la o separare periculoasă și la dificultate de comunicare între grupuri. Cultura

organizațională acționează ca *un element de coeziune socială* în care valorile și atitudinile comune au un efect de integrare a diferitelor entități specializate;

- *Definirea granițelor organizaționale* care fac clară distincția între membri și persoane din exterior; de asemenea cultura organizațională structurează criteriile de acceptare în grup și cele de stratificare în interiorul instituției. Așa cum se poate observa din studiul de caz nr. 3 acceptarea noilor veniți este relaționată de asimilarea unor norme specifice de comportament;
- *Definirea tipurilor de relații dominante în organizație*: spre exemplu este vorba de o instituție în care valoarea dominantă se referă la cooperare (binele individual este legat de binele colectiv) sau o instituție în care relațiile sunt bazate pe confruntare (rezistă doar cei mai buni – fiecare pentru el însuși)?;
- *Furnizarea unor modele de acțiune morală și afectivă*, raportate la valori și norme etice precum și la latura sentimentală a vieții colective (prietenie, suport moral pentru membrii aflați în dificultate, etc.). Este vorba de un mecanism de “reglementare a emoțiilor” – cum și când trebuie ele exprimate;
- *Construcția unui set de idei și valori esențiale ale organizației*, care stau la baza acțiunii acesteia și care sunt acceptate fără discuție. Membrii își vor ajusta în mod automat acțiunea proprie la acestea. Putem considera că avem aici o “ideologie” a organizației, definită ca fiind un set de valori generale care reunește toate presupunerile de bază ale organizației (Deal, Kennedy, 1982);
- *Construcția unui mecanism de comunicare și transmitere a ideologiei* organizației către membri;
- *Înlăturarea ambiguității în organizație*; funcționarul știe clar ce trebuie să facă și cum să se comporte, care este sensul acțiunilor sale. Diferențele între organizații sunt vizibile din acest punct de vedere – spre exemplu în anumite organizații funcționarul este chemat să gândească și să fie creativ; în altele același tip de comportament îi poate aduce probleme mari.

Din analiza acestor funcții putem deduce importanța culturii organizaționale. Organizația modernă, fie ea publică sau privată, trebuie să acorde o atenție deosebită nivelului simbolic / cultural ce afectează întreaga sa activitate. Începând cu definirea strategiilor și terminând cu măsurarea performanțelor sau managementul resurselor umane raportarea la cultură organizațională este indispensabilă pentru manager.

Cultura organizațională – Subculturi – Cultura societății

Cultura organizațională este direct legată, ca și organizația în general, de mediul în care acționează. Există două influențe majore la adresa ei: *cea exercitată de cultura societății de apartenență și cea exercitată de propriile subculturi*. Este o greșeală să considerăm organizația ca un tot unitar, ușor de analizat din punctul de vedere al caracteristicilor culturale; cultura organizațională reprezintă de fapt o combinație de influențe care vin atât dinspre societate cât și dinspre grupurile interne.

Orice societate își construiește o cultură specifică, care se bazează pe adăugarea de-a lungul timpului a unor “straturi de cultură populară” (Riley, 1983). Valorile și comportamentele de succes la nivelul societății influențează în mod semnificativ cultura organizațiilor din respectiva societate. Unii autori (Scott, 1995) consideră că cel mai important factor în definirea culturii organizaționale nu este reprezentat de organizația în sine sau de grupurile din interior ci de valorile și normele de comportament venite din exterior.

Astfel, se poate considera că acțiunea unei organizații sau a unui grup profesional este influențată de modul în care societatea tratează anumite probleme critice: rolul statului, rolul femeii în societate, rolul politicii sau administrației publice, etc. De multe ori anumite valori sunt atât de bine asimilate în modul de gândire încât le asumăm în mod aproape inconștient atunci când reacționăm la un eveniment anume.

Un bun exemplu îl constituie aici reacția pe care mulți dintre consumatori sau observatori au avut-o la momentul în care firma Dacia-Renault a chemat în service un număr mare de mașini pentru remedierea unor defecte de fabricație. Reacția a fost foarte critică și a structurat o imagine negativă a firmei, chiar dacă astfel de acțiuni se întâmplă în mod frecvent și în cazul altor firme de automobile în alte țări. Cel mai popular exemplu referitor la influența societății în construcția culturii organizaționale este cel japonez; mulți autori argumentează că firmele japoneze reproduc în interiorul lor un univers societal similar cu cel de la nivel național și bazat pe aceleași valori esențiale: respect, familie, onoare, etc.

Influența exercitată de cultura națională este evidentă în cazul firmelor multinaționale care dezvoltă, pe lângă valorile și normele comune, seturi specifice de caracteristici în fiecare zona geografică particulară (Hofstede, 1984). Este suficient să urmărim modul în care își “completează” cultura organizațională firmele multinaționale care acționează în România (aceste “completări” pot să fie pozitive sau negative).

Existența unor imagini de succes la nivelul societății influențează organizația – spre exemplu un consilier local poate fi influențat în activitatea sa de ceea ce vede / crede a fi un parlamentar de succes; primarul unei localități poate fi mai mult sau mai puțin formal în activitatea sa în funcție de caracteristicile comunității locale (anumite comunități doresc un primar degajat și relaxat, altele doresc o figură mai autoritară, paternalistă).

Pe de altă parte anumite acțiuni izolate la nivelul organizației sau comunității pot deveni exemple de succes la nivel național (a existat un caz recent în România în care o persoană ce a găsit o sumă mare de bani a depus-o la poliție; s-a dovedit ulterior că suma aparținea unui pensionar care tocmai își vânduse garsoniera și că reprezintă singura sursă de venit a acelei persoane).

Doi autori canadieni (Beck și Moore, 1985) au încercat să realizeze o analiză a culturii naționale în comparație cu culturile organizaționale din cinci bănci importante din Canada. Informațiile colectate au vizat trei niveluri diferite:

1. nivelul național (analiza specificului național – valori exprimate de: tradiția populară, istoria politică și economică, tendințe demografice, literatură, jurnalism, limbă, etc.);
2. specificul organizațiilor analizate (bănci naționale și regionale);
3. cultura managerială locală.

Încercând să definească un element care să reprezinte identitatea națională a Canadei autorii s-au oprit la o reprezentare care combină simbolurile statului național cu cele ale autonomiei provinciilor (unitate în diversitate). Rezultatele studiului au arătat că există elemente comune în ceea ce privește valorile promovate de instituții particulare și cele naționale: unitate, centralizare, organizare ierarhică, definirea clară a rolurilor, diversitate controlată, etc.

În mod evident ne putem întreba care ar fi rezultatele unui studiu similar în România? În ce măsură valorile naționale pot fi exprimate sintetic și în ce măsură ele influențează viața organizațiilor? În ce măsură istoria politică sau economică poate explica anumite norme de comportament actual?

Un alt punct de vedere consideră că cel mai important nivel ce trebuie studiat în analiza culturii organizaționale nu este reprezentat de organizație sau societate ci de subculturi apărute în organizație (Trice și Beyer, 1993; Robbins, 1986, p.432; Frost and all, 1985). Este dificil să vorbești doar de o cultură organizațională unică atâta timp cât, în organizație, oamenii se confruntă cu probleme diferite, au interese diferite, nu comunică cu toată lumea la fel și dezvoltă comportamente diferite (van Maanen și Barley, 1985, p.37).

Subculturile sunt dezvoltate de grupuri cu caracteristici și interese specifice din organizație și se pot construi pe baza ocupației, vârstei, preferințelor personale, locației, nivelului ierarhic, etc. Spre

exemplu construcția modelului birocratic în administrația publică a presupus introducerea specializării funcțiilor – iar acest lucru a încurajat apariția subculturilor profesionale (urbaniști, avocați, contabili, etc.). Subculturile se pot structura la trei niveluri diferite, în funcție de relația cu cultura dominantă (Siehl, Martin, 1984):

1. subculturi care sunt *compatibile cu cultura dominantă* și sunt foarte implicate în apărarea valorilor și credințelor acesteia;
2. subculturi *care acceptă principiile de bază ale culturii dominante* dar dezvoltă și caracteristici specifice;
3. contraculturile *care au principii de bază opuse* celor ale culturii dominante.

În mod evident existența mai multor culturi nu înseamnă că acestea se află într-o relație conflictuală sau de competiție; în multe situații existența unei diversități a subculturilor înseamnă un atu pentru cultura organizației, capabilă să asimileze valori și atitudini diferite. În anumite cazuri însă ele pot reprezenta o sursă de dezintegrare a organizației, datorită conflictelor între diferitele grupări interne.

Cazul cel mai nefericit este cel reprezentat de apariția contraculturilor care promovează valori, credințe și comportamente opuse culturii dominante. Odată ce membrii unei instituții nu vor reuși să se realizeze în organizație în termeni de status sau performanțe (din cauza propriilor slăbiciuni sau din cauza organizației și managementului) ei vor dezvolta o contracultură care neagă și ridiculizează valorile dominante tradițional.

Acțiunea lor este periculoasă pentru că se bazează pe negativism, vizează blocarea eforturilor altor membri și tinde să descurajeze noii veniți (van Maanen, Barley, 1985, p.45; Kanter, 1977).

Alte diferențieri se referă la existența unor *culturi slabe* și *culturi puternice* (Deal și Kennedy, 1982). Culturile puternice sunt cele în care valorile dominante sunt acceptate de majoritatea covârșitoare a membrilor organizației iar atașamentul față de instituție este crescut. Este bine să precizăm aici că acceptarea unor valori și credințe dominante nu semnifică în mod automat faptul că persoana / persoanele în cauză sunt de acord cu acestea; uneori valorile în cauză sunt acceptate doar pentru că acest lucru condiționează apartenența la organizație.

Culturile slabe presupun un angajament scăzut față de valorile și credințele esențiale ale organizației. Această diferențiere apare mai clar în cazul unor fuziuni a unor organizații; culturile celor două organizații intră în “coliziune” iar cultura mai puternică va avea câștig de cauză (păstrând mai mult sau mai puțin, la nivelul subculturilor, elemente ale culturii mai slabe).

Pe de altă parte ne putem întreba dacă există culturi “bune / model” și culturi “rele”. Este greu de spus că o cultură sau alta este bună sau rea; evaluarea depinde în mod esențial de mediu și de momentul particular ales. Fiecare cultură este susceptibilă a conține atât elemente pozitive cât și elemente negative. Rolul managerului public este de a accentua ceea ce este bun și a limita ceea ce reprezintă, la un moment dat, elemente negative.

Să nu uităm că după cel de al doilea război mondial societăți precum cea germană sau cea japoneză au păstrat valori tradiționale: seriozitate, rigoare, disciplina muncii, etc. și au eliminat aspectele “militariste” și agresive. Ca și alte culturi, cea a societății românești conține atât aspecte pozitive cât și negative, iar rolul liderilor este de a specula oportunitățile apărute și a înlătura elementele negative.

Cultura organizațională presupune, datorită ambiguității sale, o multitudine de alte dileme interesante din care amintim două:

- organizația *are* o cultură sau organizația *este* o cultură? (Smircich, 1983)
- leadership-ul organizației definește cultura organizației sau cultura organizației definește tipul de leadership aplicabil?

Toate diferențierile amintite au rolul de a ne face să înțelegem importanța mediului asupra culturii organizației precum și complexitatea ei deosebită.

Apariția, transmiterea și menținerea culturii organizaționale

Cum apare și cum se dezvoltă cultura organizațională? Așa cum s-a precizat anterior ea nu apare de la o zi la alta ci reprezintă experiențe trăite de organizație de-a lungul timpului. Majoritatea autorilor din domeniu leagă formarea culturii organizaționale de următorii factori (Robbins, 1986, p.437; Ott, 1989, p.75; Sims, 2002, p.306):

- *cultura societății de apartenență*. Valorile și credințele societății au un impact semnificativ asupra elementelor culturale ale organizației;
- *tradiția și comportamentele de succes*. Istoria organizației are un rol important în dezvoltarea unor tradiții ce se mențin de-a lungul timpului și în evidențierea tipurilor de comportament care s-au dovedit a fi de succes;
- *natura activităților organizației și mediul imediat* (comunitatea) în care aceasta funcționează. Activitatea organizației determină natura funcțiilor dominante și apropierea acestora (spre exemplu în spitale vor apărea categorii profesionale bine definite, cu valori

proprii – medici, farmaciști, asistente, personal administrativ, etc.). De asemenea comunitatea locală are o influență semnificativă în construcția culturii organizaționale a unei organizații;

- *fondatorii*. De multe ori cultura organizațională se construiește în jurul valorilor, credințelor și comportamentelor inițiate de fondatori, personalități puternice care au definit o filosofie proprie pentru funcționarea organizației. Succesul acestora face că valorile să fie păstrate și promovate și după dispariția lor;
- *Situații de criză*. În cazul unor situații de criză care pun în discuție supraviețuirea organizației sau schimbări majore, cultura organizațională tinde să se construiască mult mai ușor; membrii trebuie să răspundă unei amenințări externe și ca atare încearcă să găsească o soluție împreună, lucru ce stimulează procesele colective de învățare.

Odată ce cultura organizației este structurată, una din problemele principale se referă la modul în care ea va fi transmisă către membrii instituției într-o formă eficientă. Principalele modalități de transmitere a culturii organizaționale se referă la (Robbins, 1986; Ott, 1989; Sims, 2002):

- *Povestiri* care transmit valori și comportamente privilegiate de organizație.

Exemplu: într-o organizație conducerea anunță că *fumatul în interiorul clădirilor proprii este interzis iar cei care vor încalca această regulă vor fi prima dată avertizați iar apoi sancționați. În una din zilele următoare unul din paznici (nou angajat) vede un grup de angajați care discută pe coridor, iar unul dintre aceștia fumează. El se îndreaptă spre persoana în cauză și îi cere să părăsească imediat clădirea.*

De asemenea îl anunță că în cazul în care se va repeta abaterea va fi sancționat și îi cere numele. Membrii grupului intră în panică și îi spun paznicului să “dispară” imediat pentru că persoana în cauză este președintele companiei și că va fi sancționat pentru impertinență. Președintele îi oprește și declară că toată lumea trebuie să respecte regulile; iese din clădire și își fumează țigara afară. Mai mult, acordă o primă paznicului.

Acest tip de povestiri transmit un mesaj foarte clar pentru membri și sunt eficiente. O altă relatare celebră este cea care se referă la replica pe care Ford a dat-o unui subordonat cu care a intrat într-o dispută: “firma e pe numele meu nu al tău”. Spre deosebire de mituri povestirile sunt adevărate / corecte din punct de vedere istoric.

- *Ritualurile organizaționale* ocupă un loc foarte important în transmiterea și perpetuarea culturii organizaționale. Ele pot îmbracă forme diferite: de la băutul cafelei sau luatul mesei în comun până la ceremonii de absolvire, convenții, banchete, etc. Ceremoniile sunt de fapt

momente în care cultura organizațională este reprezentată vizibil; ele pot transmite regulat și în mod organizat semnale clare în ceea ce privește valorile organizației, pe baza unei simbolistici clare și ușor de înțeles. Un exemplu interesant se referă aici la cunoscutul “ceai de la ora 5” în tradiția britanică. De ce este atât de important pentru britanici să facă acest lucru pe timp de război sau pace? Probabil pentru a transmite o imagine de calm, ordine și control asupra evenimentelor.

- *Simboluri* (materiale sau spirituale). Modul în care sunt construite clădirile, mobilierul birourilor, mașinile deținute de organizație, îmbrăcămintea, etc. – toate acestea pot să exprime valori și comportamente preferate: agresivitate, abordări formale / informale, comportament autoritar / participativ, etc. De-a lungul istoriei multe state au încercat să transmită forța și puterea proprie prin construcția unor clădiri publice care să uimească și să impresioneze vizitatorul străin. De asemenea putem vorbi de simboluri spirituale precum sloganurile organizaționale (cunoscutul slogan al infanteriei marine americane este *semper fidelis* și încearcă să transmită importanța spiritului de corp).
- *Limbaj* – terminologia specifică ajută organizația să diferențieze proprii membri de persoanele din exterior. Formele adoptate sunt diferite, de la jargon la metafore, dar urmăresc același obiectiv: definirea unui set propriu de termeni care să ajute la identificarea membrilor. Limbajul poate transmite mesaje foarte importante despre cultura organizațională: Ott (1989) observa că un trib indian (Navajos) nu are în limbajul propriu cuvinte corespondente pentru: șef, supervisor, subordonat sau ierarhie, ceea ce exprimă o filosofie mult mai puțin ierarhizată și strictă decât cea a civilizațiilor europene.
- *Mituri*. Acestea reprezintă relatări despre întâmplări trecute care au un mesaj puternic pentru ceea ce înseamnă valori, credințe sau comportamente acceptate în organizație. Ele pot să conțină părți adevărate sau să fie pură fantezie. Miturile au rolul de a servi ca legătura între trecut, prezent și viitor (Strauss, 1963, p.208). Dacă sunt sau nu adevărate este mai puțin important – ceea ce e important se referă la mesajul transmis. Multe din mituri nu au nici o legătură cu realitatea și prezintă pericole legate de crearea unor clișee periculoase de gândire: “șeful are întotdeauna dreptate”, “există întotdeauna o soluție ideală de rezolvare a oricărei situații”, “mai bine să pedepsim 10 nevinovați decât să scape un vinovat”, etc.
- *Eroii* reprezintă indivizi care furnizează un exemplu personal important și care prin actele lor au accentuat valorile organizației.

- Dezvoltarea unor *norme* care arată cum trebuie să se comporte membrii organizației dacă doresc să aibă succes (spre exemplu: ajută-ți colegii mai tineri; nu “trăda” niciodată colegii, etc.).
- *Declarații de principii* – care se referă la exprimarea culturii organizaționale în scris, fie că e vorba de coduri etice sau de principii de funcționare (“cele 10 reguli de bază ale organizației”, “cele trei principii ale organizației”, etc.). Ele au meritul de a exprima într-o formă directă și vizibilă valorile și credințele organizației.

Organizația poate pune la punct o serie de modalități și tehnici de *menținere* a valorilor, credințelor și comportamentelor ce stau la baza culturii organizației:

- *politicile de selecție a personalului*. Organizația va încerca să selecteze noi membri care sunt dispuși să accepte și să promoveze valorile sale dominante. Acest lucru se poate face prin selectarea unor persoane ce provin din medii apropiate (sociale, educaționale) și care, ca atare, împărtășesc perspective comune. Există aici și ceea ce se numește “socializarea anticipată” care presupune că organizația vizează pentru selecție acele persoane care împărtășesc valorile sale chiar înainte de a deveni membri (Merton, 1957, p.265).
- *socializarea membrilor*. Odată intrați în organizație membrii sunt supuși unui proces puternic de socializare. *Socializarea poate fi definită* (van Maanen, 1976) *ca fiind procesul prin care membrii învață valorile culturale, normele, credințele, comportamentele necesare pentru a deveni membri ai organizației*. Prin intermediul unor instrumente complexe (proceduri, recompense / sancțiuni, simboluri, materiale scrise, formare continuă, etc.) noii membri interiorizează valorile și credințele organizației. Procesul de socializare este evident în cazul unor organizații – fie ele ale statului (precum armata – camaraderia, spiritul de sacrificiu, etc.) sau criminale (mafia – legea tăcerii, ierarhie, etc.). Socializarea este mult mai simplă atunci când membrii organizației provin din același mediu, au același tip de educație, etc. Spre exemplu serviciile secrete engleze au avut o tradiție de selectare a membrilor din cadrul unor universități precum Cambridge sau Oxford; e vorba de așa numiții “Oxbridge”).
- *acțiunea managerilor*, care au o influență semnificativă în definirea regulilor, sistemelor de motivare, procedurilor, etc. Managementul poate să transmită semnale diverse de “ajustare” a comportamentului membrilor. Kaufman (1960) a oferit un exemplu interesant: în cazul în care un membru al organizației lua o decizie conformă cu opinia nivelului managerial totul era în regulă; în cazul în care decizia era considerată incorectă de management, funcționarul

în cauză trebuia să scrie rapoarte și să completeze formulare până „înțelegea” mesajul transmis și își modifica atitudinea;

- *înlăturarea membrilor* care nu acceptă valorile exprimate de cultura organizațională. Procesul în sine poate fi mai mult sau mai puțin elegant dar are un mesaj clar: “iată ce se întâmplă cu cei care nu respectă regulile”.

Cultura organizațională ca instrument managerial

În orice discuție referitoare la managementul public întrebarea ce apare natural față de orice subiect este: cum poate să susțină acțiunea managerului? Este cultura organizațională un posibil instrument de acțiune la îndemâna managerului public sau este doar un domeniu al cercetării științifice dezinteresate? În literatura de specialitate există păreri diferite: pe de o parte sunt autorii (Deal și Kennedy, 1982; Peter și Waterman, 1982; Hofstede, 1990) care consideră că, în mod evident, cultura organizațională nu trebuie studiată ca scop ci ca mijloc de susținere a acțiunii manageriale.

Managerul joacă rolul principal în definirea, menținerea și modificarea culturii organizației și folosește valorile, normele, comportamentele pentru a structura o situație anume. Avem aici o viziune utilitaristă, care consideră că există o cultură ideală pe care managerul încearcă să o construiască. Pentru autori precum Kilmann (1985, p.4) cultura organizațională bună este cea care are un impact pozitiv asupra organizației prin stimularea comportamentelor membrilor în direcția corectă / dorită.

Pe de altă parte, alți autori (Alvesson, 2002, p.44) consideră că tratarea exclusivă a culturii organizaționale ca instrument managerial duce la “trivializarea” acesteia, reducând-o la aspecte simpliste, legate în mod evident doar de eficacitatea și eficiența organizației.

Putem lega în mod direct cultura organizațională de performanțele organizației? Este greu să definim probe empirice clare care fac acest lucru; adică este dificil să definim o relație de cauzalitate simplă și repetabilă: dacă se construiește o cultură de tip X rezultatele organizației vor fi de tip Y.

Totuși, putem afirma că există o relație între cei doi termeni: modul în care este construită cultura organizațională are un impact direct asupra funcționării organizației (la niveluri diferite: planificare strategică, motivare, implicarea personalului, atașamentul față de instituție, comportamente, satisfacția resursei umane, etc.). Acest impact nu trebuie să fie în mod obligatoriu pozitiv: uneori cultura organizațională are efecte negative.

Astfel membrii organizației pot să se opună schimbării și să încerce să păstreze vechile valori și atitudini, chiar dacă acestea sunt depășite. Tradițiile și istoria organizației pot conduce înspre dezvoltarea unor rigidități și inerții greu de înlăturat. Uneori instituțiile administrației publice dezvoltă

o cultură organizațională care este preocupată mai mult de apărarea și promovarea propriilor interese decât de servirea cetățeanului sau comunității. În alte situații avansarea în organizație se face nu în funcție de performanță ci în funcție de gradul de respectare a valorilor culturii organizaționale, fapt ce poate afecta grav productivitatea.

Managerul este obligat să ia în considerare cultura organizațională în demersurile sale și să încerce uneori să o modifice în interesul unei funcționări mai bune a organizației. Cum se poate încerca schimbarea sau modificarea unei culturi organizaționale? Încă de la început trebuie să precizăm că acest demers este foarte dificil. Managerul poate să schimbe relativ ușor structurile formale: organigrame, reglementări interne, poziții, etc. În cazul culturii organizaționale schimbarea este mai dificilă (North, 1985) datorită complexității și ambiguității acesteia, problemelor de comunicare, lipsei înțelegerii valorilor și credințelor de bază, înțelegerii diferite a acelorași simboluri, etc. Încercarea de modificare a culturii organizaționale poate să vizeze obiective mai mult sau mai puțin ambițioase:

- schimbarea totală a culturii organizaționale (extrem de dificilă);
- stimularea părților “pozitive” ale culturii organizaționale (acțiunea cel mai des întâlnită).
- stimularea și perpetuarea culturilor de succes (cazul fericit).

Există câteva sugestii în ceea ce privește acțiunea managerială de schimbare a culturii organizaționale prin: (Rainey, 1997; Sathe, 1983,p.4-13; Schein, 1985; Sims, 2002):

- *definirea clară a ceea ce este important în organizație*: ce se va monitoriza, ignora, măsura sau controla;
- *reacția față de evenimentele critice / importante de o manieră care transmite mesaje culturale clare*; crizele oferă managerilor posibilitatea de demonstrare a siguranței, stabilității, atașamentului față de anumite valori și postulate. Spre exemplu un manager care în situații de criză se arată loial față de angajați va da un semnal important în ceea ce privește implicarea organizației în apărarea / susținerea membrilor și poate avea efecte pozitive în ceea ce privește atașamentul acestora.
- *practicarea deliberată a rolului de “educator”* în cadrul organizației; managerul trebuie să delimiteze, exprime și încurajeze valori și comportamente dezirabile pentru funcționari. Modelele de comportament furnizate de manager au un rol foarte important în construcția culturii organizaționale;
- *stabilirea unor criterii clare și efective* pentru acordarea de recompense și avansări, pentru selecție și promovare a resursei umane, pentru sancțiuni și concedieri. Criteriile stabilite trebuie să fie aceleași pentru toată lumea și trebuie să fie tratate cu seriozitate;
- *managerii trebuie să evidențieze pentru angajați care sunt avantajele* pe care le obțin prin promovarea noului tip de comportament solicitat de organizație;

- *coordonarea designului organizațional cu mesajele culturale*. Orice încercare de redefinire a valorilor și comportamentelor trebuie susținută prin modificări la nivelul organigramei și structurii formale a organizației;
- *structurarea spațiului fizic* (inclusiv clădiri) pentru a transmite caracteristicile culturii organizaționale; organizarea spațiului poate comunica mesaje importante referitoare la caracteristicile organizației publice în cauză (de la rigiditate și desconsiderare până la deschidere și disponibilitate). Spre exemplu ar fi hilar să susținem crearea unei culturi organizaționale bazate pe deschidere față de comunitate în timp ce relația cu publicul se face în aceleași birouri vechi, aglomerate, fără lumină, etc.;
- *promovarea și folosirea mijloacelor de comunicare* (povestiri, mituri, limbaj, îmbrăcăminte, ritualuri, simboluri, etc.) pentru promovarea noilor valori și comportamente;
- dezvoltarea unor *coduri formale* care să transmită „ideologia” organizației;
- abordarea schimbării culturii organizaționale ca *un factor major al reformei organizaționale*; este periculos să desconsiderăm rolul culturii organizaționale în organizație.

Una din dilemele cele mai mari în domeniul schimbării culturii organizaționale se leagă de sensul acțiunii manageriale: modificarea valorilor și atitudinilor va duce la schimbarea comportamentelor sau invers? Sathe (1983) a dezvoltat o teorie interesantă care susține că, de fapt, schimbarea comportamentelor cotidiene ale membrilor organizației va fi urmată de modificări la nivelul valorilor și credințelor. Acest lucru este important din perspectiva managerului public pentru că este mai ușor să încerci o acțiune de modificare a unor comportamente decât să vizezi schimbarea directă a valorilor (mult mai greu de identificat și tratat).

Analiza culturii organizaționale

Pentru a crea, menține sau schimba cultura organizațională managerul trebuie în primul rând să o înțeleagă; ca atare vom încerca în continuare să prezentăm câteva posibilități de analiză a acesteia.

Datorită complexității sale analiza culturii organizaționale nu este ușoară. De multe ori avem tendința de a vedea în organizație ceea ce dorim și nu ceea ce există cu adevărat. Analiza culturii poate părea un efort simplu și rapid, care da (în mod fals) siguranța înțelegerii valorilor și comportamentelor. Cultura organizațională are o calitate specială de a te lăsa să crezi ceea ce dorești.

Ne putem întreba cât de mult este capabilă o persoană din afara organizației să înțeleagă cu adevărat ceea ce se întâmplă în interiorul acesteia? În acest caz vorbim de valori, credințe, comportamente, atitudini construite de-a lungul timpului și nestructurate formal – și atunci cât de mult

poate analistul sau managerul să le înțeleagă? Pe de altă parte membrul organizației poate fi atras să vadă doar părțile care îi convin și să se raporteze subiectiv la cultura organizațională, refuzând să vadă părțile negative sau să accepte necesitatea schimbării.

O altă eroare posibilă este presupunerea că avem de-a face cu o cultură unitară și ca atare la orice nivel am face analiza ea va da aceleași rezultate: spre exemplu pentru a înțelege cultura organizației este suficient să administrăm câteva chestionare managerilor. De asemenea apare de multe ori pericolul generalizării (Louis, 1985, p.77): o caracteristică a organizației A este valabilă pentru întreaga zonă profesională. Spre exemplu dacă ministerul X are deficiențe majore în construcția unei culturi organizaționale bazate pe încurajarea participării publicului, atunci întreaga administrație publică locală din România promovează valori opuse cetățeanului și comunității.

Din punct de vedere metodologic trebuie să precizăm că este imposibil să înțelegem cultura organizațională pe baza unei abordări pur cantitative; aplicarea câtorva chestionare nu este capabilă să surprindă întreaga complexitate a acesteia și ca atare cercetătorul trebuie să folosească și mijloace calitative pentru a ajunge la rezultate notabile. Unii autori (Loius, 1985, p.91) susțin că cel mai interesant moment pentru a analiza cultura organizațională se referă la situații de criza sau schimbare, pentru că atunci manifestările acesteia sunt mult mai vizibile.

Poate cel mai cunoscut model de analiză este cel oferit de Schein (1985). Acesta considera că putem înțelege cultura organizațională pe baza unei analize la trei niveluri diferite:

1. Primul nivel este cel al de *manifestărilor vizibile* ale culturii organizaționale: limbajul folosit în organizație; aranjamente fizice, precum arhitectura clădirilor, amenajarea spațiilor interioare sau tipul de mobilier; structurile organizaționale; tipul de îmbrăcăminte dominant; nivelul tehnologic folosit; normele de comportament. Faptul că aceste manifestări ale culturii organizaționale sunt vizibile nu înseamnă că sunt și ușor descifrabile („... sunt ușor de văzut dar dificil de interpretat fără înțelegerea celorlalte niveluri”, Sathe, 1983, p.10). Cu alte cuvinte dacă observăm că o organizație folosește tehnologie modernă (calculatoare, faxuri, etc.) și stimulează angajații să se îmbrace și comunice formal nu înseamnă că am înțeles cultura organizațională, ci doar că începem să colectăm niște date necesare dar nu și suficiente.
2. Cel de al doilea nivel este cel al *valorilor* organizației. Acest nivel este mai dificil de vizualizat și se referă la valorile vizate / dorite de organizație: ”ce trebuie să fie în contrast cu ce este” (Schein, 1985, p.15). Ca atare analiza valorilor trebuie să vizeze compararea valorilor declarate ale organizației cu cele promovate în mod real de aceasta. Cazurile nefericite sunt cele în care cele două categorii sunt total diferite: spre exemplu organizația proclamă ca valoare dominantă competența, dar în mod real avansarea se face pe criterii ce țin de obediența față de șefi. De

asemenea trebuie să atragem atenția că valorile organizației pot să fie pozitive sau negative. Valorile sunt importante pentru că ele definesc ce este bine și rău, acceptabil și inacceptabil în organizație.

3. *Presupunerile de bază.* Așa cum primul nivel poate fi considerat a fi vârful aisberg-ului acest ultim nivel poate fi considerat a fi baza acestuia – invizibilă dar esențială. Aceste presupuneri sunt acceptate de membrii organizației fără comentarii și sunt puternic impregnate în subconștientul colectiv. Ele „tind să fie de neconfundat și de nedezbătut” (Schein, 1981, p.64). Presupunerile de bază se referă la probleme esențiale în viața societății și organizației precum: natura realității, (deciziile sunt luate pe baza tradiției sau abordărilor științifice) timpului sau spațiului; caracteristicile naturii umane (omul ca ființă pozitivă sau negativă; omul ca ființă posibil de schimbat sau imobilă); rolul statului (dominant, suportiv, etc.); natura relațiilor umane (cooperare sau conflict); rolul și poziția individului în societate (individul este sau nu mai important decât comunitatea?); natura puterii (care este rolul puterii și fundamentele ei), etc.

Acest tip de abordare ne permite înțelegerea culturii organizaționale în complexitatea ei și sugerează structurarea analizei la niveluri diferite, bazate pe elemente fizice sau spirituale. Ea se leagă de existența unor școli de antropologie culturală cu impact la nivelul teoriilor culturii organizaționale (Kessing, 1974; Ott, 1989):

- Cea care se bazează pe ceea ce este direct observabil în comportamentul membrilor comunității: elemente fizice, modele de comunicare, etc.
- Cea care se bazează pe ceea ce există și este împărtășit în mintea membrilor comunității: valori, credințe, etc.

Hofstede, Neuijen, Ohavy și Sanders (1990) au propus o analiză a culturii organizaționale structurată pe următoarele niveluri:

Identitatea membrilor: Gradul în care fiecare individ se identifică cu organizația ca întreg mai degrabă decât cu subgrupuri sau specializări.

Greutatea grupului: Gradul în care activitatea este organizată mai degrabă în jurul grupurilor decât în jurul indivizilor.

Accentul pus pe resursa umană: Gradul în care managementul ia în considerare efectele deciziilor asupra indivizilor din organizație.

Integrarea unităților componente: Gradul în care sunt încurajate activități coordonate, interdependente ale unităților componente.

Control: Gradul în care regulile și supervizarea sunt folosite pentru controlul angajaților.

Toleranța la risc: Încurajarea asumării riscurilor și inovației.

Criterii de recompensare: Gradul în care recompensele sunt bazate pe performanță sau, dimpotrivă, pe favoritism, vechime / experiență, etc.

Toleranța la conflict: Gradul de acceptare al conflictelor deschise.

Orientare în termeni de finalități: Gradul în care managementul se concentrează mai degrabă pe rezultate decât pe procese.

Deschiderea față de exterior: Gradul de monitorizare al evoluțiilor exterioare.

Robbins (1986, p.431) a prezentat o serie de indici de analiză a culturii organizaționale, pe care îi vom exemplifica, pentru o mai bună înțelegere, prin aplicarea lor la o administrație „tradițională” și o administrație modernă:

1. *Autonomia individuală* – gradul de responsabilitate, independență și oportunități în ceea ce privește luarea inițiativei de către indivizi. În cazul administrației tradiționale autonomia individuală este restrânsă iar funcționarul nu trebuie decât să respecte și să aplice ordinele venite “de sus”; el nu este responsabil de aplicarea ordinelor primite, întreaga responsabilitate plasându-se la nivelurile ierarhice superioare. În administrația modernă este încurajată inițiativa personală, creativitatea și responsabilitatea individuală a funcționarului.
2. *Structura* – nivelul regulilor și reglementarilor și gradul de control din partea superiorilor. În administrația tradițională sistemul ierarhic se bazează puternic pe reglementări și structuri formale și pe control ierarhic (axat pe identificarea vinovaților pentru erorile comise și pedepsirea acestora). În administrația modernă controlul este văzut ca un mijloc de ameliorare a activității organizației iar reglementările formale tind să fie dublate de valori informale ce încurajează participarea, comunicarea și cooperarea internă.
3. *Suport* – gradul de asistență și înțelegere din partea managerilor. În administrația tradițională managerul este o figură paternalistă, formală ce trebuie să țină sub control un grup de funcționari neinteresați de muncă și demotivați. În administrația modernă managerul încearcă să ia în considerare proceduri de susținere și motivare financiară și non-financiară a angajaților și vizează construcția unui climat organizațional deschis.
4. *Identitate* – gradul în care fiecare individ se identifică cu organizația ca întreg mai degrabă decât ca parte a unui grup profesional specific. În administrația tradițională atașamentul

funcționarului față de administrație este scăzut, iar identificarea sa este legată de un grup profesional mai larg. În administrația modernă funcționarul este mai atașat, mai implicat față de organizația de apartenență.

5. *Relația dintre performanță / recompense* - gradul în care recompensele din organizație (salarii, promoții, etc.) sunt bazate pe performanță. În organizația tradițională recompensele nu sunt neapărat legate de performanța angajatului ci de factori precum vechimea în organizație sau respectarea valorilor de bază ale instituției. În organizația modernă relația performanță – recompense stă la baza sistemului de motivare a resursei umane.
6. *Toleranța la conflict* – gradul de conflict existent și capacitatea de acceptare a punctelor de vedere diferite. Administrația tradițională nu acceptă ideea de conflict sau negociere în interiorul ei. Administrația modernă acceptă diversitatea opiniilor și folosirea negocierii pentru luarea deciziilor sensibile.
7. *Toleranța la risc* – gradul în care sunt încurajați angajații să fie inovativi și să-si asume riscuri. Administrația tradițională a fost întotdeauna alergică la ideea de asumare a riscurilor; administrația modernă trebuie să își asume anumite riscuri într-un mediu dificil, dinamic, în care trebuie să se lupte pentru resurse cu alte organizații de pe piață.

Aceste modele diferite de analiză ne pot oferi o perspectivă obiectivă asupra dificultății analizei unei culturi organizaționale. Ca ilustrare a complexității demersului putem observa faptul că însăși subiectul analizei face obiectul unor discuții în teoriile privind cultura organizațională.

Astfel, Alvesson (2002) sugerează că analiza culturii trebuie să fie mai aplicată, să se concentreze mai mult asupra studierii proceselor de muncă propriu zise (nu asupra evenimentelor limitrofe, precum petreceri de Crăciun sau pauze de cafea), pe grupuri specifice informale din organizație (nu pe întreaga organizație formală sau pe departamente, birouri, etc.), și pe practici sociale care reflectă cultura organizațională (nu pe valori abstracte).

Cultura organizațională a organizațiilor publice

Diferite organizații își construiesc diferite tipuri de cultură organizațională; ne putem întreba care ar fi caracteristicile specifice culturii organizațiilor publice. Teoretic, valorile de bază ale administrației publice ar trebui să fie legate de concepte precum servirea interesului public, justiție socială, participare publică, apropierea de comunitate, etc. Însă aceste valori nu se întâlnesc întotdeauna la nivelul acțiunii administrației; de multe ori cultura organizațională a instituției publice pare a fi orientată mai mult înspre protejarea intereselor birocrăției și a intereselor statului, chiar în detrimentul

cetățeanului și comunității. Dincolo de declarații pline de bune intenții, organizația publică are uneori tendința de a nu lua serios în considerare cetățeanul în activitatea sa.

Ranson și Steward (1994) au sugerat o listă de elemente pe care orice organizație publică trebuie să le promoveze în procesul de construcție a culturii organizaționale:

- apropierea de client;
- atenție acordată nevoilor exprimate ale cetățeanului;
- accesul publicului la instituțiile administrative;
- încercarea de percepere a serviciului public din punctul de vedere al cetățeanului;
- luarea în considerare a sugestiilor, plângerilor și opiniilor venite din partea cetățeanului;
- acceptarea și promovarea dreptului cetățeanului de a fi informat;
- promovarea calității serviciilor;
- considerarea publicului ca element esențial de testare al calității serviciilor.

Aceste elemente pot fi incluse într-o ideologie organizațională bazată pe două considerații principale:

1. *importanța cetățeanului și comunității în activitatea administrației publice.* Rațiunea de a exista a administrației se referă la servirea interesului public iar furnizarea serviciilor publice nu se referă numai la cantitate ci și la calitate.
2. *importanța resursei umane în construcția culturii organizaționale a instituției publice.* Este imposibil să cerem funcționarilor publici să promoveze în relația cu cetățeanul valori pe care ei nu le întâlnesc niciodată în cadrul propriei organizații. Cum poți să soliciți unui funcționar care nu a fost tratat niciodată cu respect de către superiori să trateze cu respect un cetățean? Funcționarul public tinde de multe ori să reproducă în exterior un tip de comportament învățat în interiorul organizației. Resursa umană este unul din factorii de bază ai dezvoltării culturii organizaționale iar acțiunea managerului trebuie să vizeze construcția unor valori, credințe, atitudini și comportamente potrivite pentru o administrație publică modernă. Pentru a face acest lucru el deține instrumente diferite: selecția personalului, comunicarea internă, pregătirea continuă, socializarea, sisteme de motivare, furnizarea unor modele de comportament, etc.

Cultura organizațională este foarte importantă pentru managerul public. Ea condiționează succesul organizației în domenii diferite, de la managementul strategic la managementul resursei umane. Autoritatea managerială (Starr, 1983) se poate baza nu doar pe aspecte coercitive (puterea de a da ordine și de a sancționa / recompensa) ci și pe aspecte culturale (bazate pe capacitatea de a inspira și conduce).

Trebuie să înțelegem că nici o organizație care nu va reuși să definească un set minim de valori, credințe, atitudini și comportamente comune ale membrilor săi nu va fi capabilă să acționeze coerent și să obțină rezultate pozitive. *Succesul managerial poate fi reprezentat de capacitatea managerului public de a stimula construcția unei culturi organizaționale care să susțină dezvoltarea armonioasă a organizației.*

Unitatea V. LEADERSHIP ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

Una din problemele cel mai des abordate în ceea ce privește succesele sau insuccesele sectorului public și privat se referă la leadership; de multe ori explicațiile legate de eșecul economic, politic sau administrativ sunt legate de lipsa capacităților de leadership; pentru un politician sau un administrator public ofensa supremă poate fi reprezentată de constatarea lipsurilor sale în acest domeniu. De asemenea organizațiile, publice sau private, nu funcționează automat în mod pozitiv. Mai mult, ele au o tendință „naturală” de a fi ineficiente, iar ceea ce face diferența între organizațiile funcționale și cele nefuncționale este resursa umană și, în mod implicit, capacitatea liderului de a o coordona.

În ceea ce privește statutul liderilor în cadrul organizațiilor publice avem de-a face cu un set consistent de mituri: actul decizional este rațional, liderii controlează toate aspectele vieții organizaționale, elaborează strategii coerente, se ocupă de toate problemele apărute, beneficiază de sisteme de informație computerizată complexe și eficiente și de consilieri competenți, etc.

În realitate problema conducerii organizațiilor publice nu se situează în acest context ordonat și previzibil; caracteristicile leadership-ului în administrația publică sunt mult mai prozaice: deciziile sunt de multe ori reactive, bazate pe intuiție și experiență, sarcinile de amănunt aglomerează până la refuz agenda și trec pe planul secund luarea deciziilor strategice iar munca managerului tinde a fi mult mai puțin legată de elemente de raționalitate, predictibilitate și control deplin. Pe de altă parte este dificil să limităm extinderea leadership-ului doar la anumite domenii sau niveluri - această funcție este larg răspândită la nivelul oricărei societăți (în economie, politica, administrație, sport, etc.).

Pe de alta parte, miturile legate de leadership pot afecta funcționarea organizației. Iată câteva mituri des întâlnite în organizațiile publice sau private (Yukl, Lepsinger, 2004, p.4):

- *Mitul liderului eroinic*. Acest tip de lider se identifica cu imaginea „tatălui puternic” și a eroului de film care rezolva singur, relaxat și fără probleme toate crizele majore posibile și se bazează pe ideea că la baza rezolvării tuturor problemelor importante ale organizației se află acțiunea unei singure persoane. Acest mit este periculos din mai multe puncte de vedere: 1. pentru că poate să ducă la o lipsă de implicare a personalului (liniștit că liderul poate rezolva orice problema apărută) 2. pentru că este posibil ca noile generații sau mediul în schimbare să nu mai accepte acest tip de lider și să solicite lider mai uman, deschis, participativ, etc. 3. Pentru că odată cu dispariția liderului organizația este confuză și incapabilă de a mai funcționa. 4. Pentru că, în cazul în care liderul se abate de la rolul său și dezvoltă un comportament deviant, organizația este incapabilă să îl blocheze și intră în criză.

- *Mitul liderului înăscut.* Aceasta concepție se bazează pe ideea că liderii se nasc, nu se formează și că pentru a fi un lider de succes trebuie să ai anumite trăsături „naturale” specifice. Cercetările în domeniu nu au reușit însă să asocieze în mod categoric o trăsătură anume cu succesul în orice situație.
- *Mitul liderului celebru.* În acest caz întreaga percepție a organizației se bazează în mod covârșitor pe imaginea liderului (de multe ori valoarea la bursă a unei firme este afectată de imaginea liderului). Problema care apare aici se referă la riscul asumat de organizație: la un moment dat liderul în cauză poate să facă o greșeală (umană, de altfel) iar întreaga organizație poate fi afectată mai mult sau mai puțin grav. De asemenea, dependența de imaginea unei persoane poate duce la centralizare și incapacitate de a reacționa la un mediu în schimbare.
- *Mitul răspunsurilor simple.* Acest mit se referă la ideea că există câteva răspunsuri simple și aplicabile rapid tuturor problemelor, oricât de complicate ar fi ele. Cărți populare de succes merg pe ideea de a vinde „soluții miracol” sau pe vinderea unor povești de succes ca „rezolvări universale” și pe ideea „dacă a mers pentru mine o să funcționeze și pentru alții”. Această abordare este prezentă în cadrul multor programe de pregătire universitară sau profesională care se concentrează exclusiv pe tehnici specifice (MPO, cicluri de calitate, analize SWOT, etc.) și pierd din vedere complexitatea factorului leadership. Nu există răspunsuri universale aplicabile și ușor de furnizat oricui și oricând.

Alte mituri populare legate de leadership sunt (Sims, 2002, p.238):

- *Leaderii pot fi găsiți numai în vârful ierarhiilor formale / oficiale* (fals: ei pot fi întâlniți și la nivel informal sau la diverse niveluri ale organizației formale)
- *Liderii controlează totul* (încercarea de a controla în mod direct totul într-o organizație reprezintă o iluzie ai cărei dimensiuni cresc direct proporțional cu complexitatea / mărimea acestei organizații)
- *Liderii trebuie să fie charismatici în mod obligatoriu* (există însă și cazuri de lideri care se afirmă prin alte caracteristici sau situații în care profilul liderului charismatic nu este cel mai potrivit)
- *Este imoral să dorești putere și acces în poziții manageriale* pentru că puterea este direct legată de corupție și dorința de a controla viața celorlalți (să nu uităm că puterea poate fi un mijloc pentru atingerea unor obiective și rezultate pozitive)
- *Există întotdeauna o alegere perfectă* în luarea deciziilor („one best way”); de multe ori nu există o alegere perfectă și decizia liderului va deranja / nemulțumi inevitabil persoane sau grupuri interesate

Multe tentative de definire a leadership-ului au fost realizate în cadrul științelor sociale; diferitele abordări și puncte de vedere întâlnite aici au demonstrat interesul extrem pe care acest subiect

l-a exercitat. Prin leadership (Rainey, 1997) majoritatea oamenilor înțeleg *capacitatea unei persoane de a mobiliza și direcționa capacitățile membrilor unei organizații pentru atingerea scopurilor definite*. Această definiție generală implică în mod aproape automat dirijarea atenției asupra unor termeni precum putere, influență sau autoritate (văzută ca exercitarea legitimă a puterii); de asemenea se pot pune întrebări legate de relația leadership-management; avem de a face cu categorii subordonate, corespondente, redundante?

Deținerea poziției de lider presupune ocuparea unui loc distinct în arhitectura organizațională și oferă accesul la un tip de comportamente și abordări diferite de cele ale majorității membrilor (evident, atâta timp cât sunt justificate de dorința conducătorului de a satisface interese comune); această poziție presupune *responsabilități* și oferă *oportunități și beneficii*; de aici sensibilitatea crescută a acestei arii și presiunile permanente exercitate în cadrul ei. Modelele de leadership în care conducătorul organizației se raportează doar la una din cele două atribute sunt deviante: fie liderul deține numai responsabilități și greutatea actului conducerii nu este dublată de beneficii corespunzătoare fie liderul deține numai beneficiile poziției și nu are nici un fel de responsabilități.

Poziția de lider presupune o *diferențiere* față de ceilalți membri ai organizației în termeni de putere și responsabilități, adică în termeni de status. Status-ul poate fi definit (Sherif și Sherif, 1969, p.140) ca fiind „poziția unui membru în ierarhia relațiilor de putere într-o unitate socială (grup sau sistem) măsurată prin relativa eficacitate a inițiativei de :

- a) a controla interacțiunea, luarea deciziei și activitățile grupului
- b) a aplica sancțiuni în cazuri de non participare și nesupunere

Status-ul poate avea atât funcții pozitive cât și funcții negative (Chemers, 1997; Sherif și Sherif, 1969). *Funcțiile pozitive* se referă în principal la următoarele aspecte:

- nu toate funcțiile și nivelurile organizației presupun același nivel de competente și calități; ca atare este vorba de plasarea în fruntea organizației a celor mai bine pregătiți profesioniști
- statusul vizează completarea responsabilităților cu autoritatea necesară exercitării lor
- autoritatea și responsabilitatea presupun o recompensă adecvată, fie ea financiară sau non financiară
- diferențierea liderului face ca acesta să poată construi un rol de model pentru membrii organizației
- poziționarea specifică a liderului face ca acesta să poată fi un promotor al schimbării și inovației organizaționale; el poate să „rupă” rutina și să introducă modalități noi de funcționare. Ceea ce poate părea indisciplina pentru un membru al organizației este asimilat ca „inspirație” pentru lider.

Funcțiile negative ale status-ului se referă în principal la faptul că odată ce diferențierea de status presupune accesul preferențial la resurse și putere atractivitatea poziției de lider este foarte mare;

mulți vor să o cucerească și putini sunt gata să renunțe. Atingerea poziției de lider poate deveni un scop în sine și nu un mijloc de a susține activitatea organizației. Deși organizația ar trebui să fie flexibilă și să permită accesul periodic a noi lideri, mai bine pregătiți și adaptați la schimbări, exista tentația unor lideri de a „îngheța” organizația și de a bloca accesul oricui la funcțiile ocupate de ei.

Poziția de lider nu presupune numai avantaje ci și o multitudine de *probleme* cu care acesta se va confrunta (Kernberg, 1998, p.60). Dintre acestea amintim: stresul, singurătatea, lipsa unei comunicări sincere cu mulți dintre subordonați sau alte persoane cu care intră în contact, nesiguranța și tensiunea legata de procesul de luare a deciziilor (mai ales în ceea ce privește efectele acestora), amenințarea pierderii funcției datorita „atacurilor” permanente, agresivitatea multor părți implicate (în cazul managerilor publici presa este un bun exemplu), diminuarea sferei vieții private, scăderea capacității de relaxare (mulți lideri sunt incapabili să „lase în urmă” problemele de serviciu după ce ziua de muncă se încheie; chiar și în timpul socotit oficial liber ei sunt preocupați de problemele profesionale, fapt care le poate afecta starea de sănătate sau calitatea relațiilor familiale), etc. De foarte multe ori liderul nu primește recunoașterea umana pe care o considera meritata pentru performanțele lui; atunci când organizația funcționează bine personalul tinde să considere naturale / normale performanțele liderului; atunci când organizația funcționează prost ei considera imediat că principalul vinovat este acesta (Kernberg, 1998, p.67).

Pe de alta parte liderul este confruntat aproape inevitabil cu comportamente de ostilitate sau rebeliune datorita poziției pe care o deține; el este vizat de un spectru larg de sentimente plasate între dragoste și ură, între simpatie și antipatie profundă. Ostilitatea / ura față de lider poate apărea din motive diferite: datorită unei structuri organizaționale autoritare, a unor frustrări ale membrilor organizației legate de incapacitatea liderului de a se ridica la nivelul așteptărilor lor, propriilor slăbiciuni ale acestuia sau datorită problemelor individuale ale diferiților membri ai organizației. Motivele care pot sta la baza unei atitudini ostile față de lideri sunt multiple și ușor de găsit: nu există lider care să nu facă greșeli așa cum nu există multe decizii care să nu nemulțumească indivizi sau grupuri în organizație. Una dintre atribuțiile liderului se referă la distribuția resurselor; odată ce acestea sunt prin definiție limitate, orice decizie în acest domeniu va mulțumi unele grupuri și va nemulțumi pe altele. Chiar și deciziile raționale pot crea nemulțumiri; ca atare, o anumita stare de ostilitate fata de lider este naturala în orice organizație, atât timp cit acesta știe să o înțeleagă, tolereze și să o mențină în limite rezonabile, pentru a evita problemele organizaționale majore (Kernberg, 1998, p.67). Ca atare leadership-ul nu reprezintă doar strălucire și plăcere - el poate fi mult mai solicitant decât ar putea părea la o prima vedere.

În orice instituții ale sistemului administrativ vom întâlni o varietate de *lideri formali* care se bucură de autoritate în virtutea tradiției birocratice definite de Weber; teoretic ei își ocupă pozițiile datorită competențelor demonstrate, promovează un proces de decizie rațional și respectă cadrul legal de acțiune.

Dincolo de aceste poziții formale (care nu se încadrează însă atât de clar în regulile teoretice) există o multitudine de lideri informali care exercită o influență variabilă dar inevitabilă; multe instituții administrative au constatat din experiența proprie că, paradoxal, un efort de control total al activităților organizației prin intermediul rețelelor formale și neglijarea aspectelor ce se plasau în afara acestora conduce în mod automat la dezvoltarea unor rețele informale puternice (nu putem exclude de aici posibilitatea contopirii celor două nivele prin apariția unor lideri formali dotați cu carismă sau abilități de comunicare informală deosebite).

Conștientizarea acestor realități și folosirea relațiilor informale de către nivelul managerial poate evita plasarea în situația cea mai nefericită reprezentată de existența a două rețele (formală și informală) ce urmăresc obiective diferite și care poate afecta în mod determinant activitatea organizației. Existența însăși a poziției de lider se bazează pe o interacțiune în interiorul grupului; accesul la această poziție se bazează pe încrederea comunității că individul în cauză este capabil, mai mult decât alții, să realizeze interesele acesteia; pe de altă parte liderul reprezintă o persoană capabilă să identifice existența unor nevoi nesatisfăcute în interiorul grupului și să se erijeze în poziția de apărător al acestora, poziție ce poate fi păstrată atâta timp cât efortul său este încununat cu succes.

O problemă interesantă este legată de relația între organizația birocratică și liderii autoritari; este acest tip de organizație mai predispusă la stimularea apariției unor modele de leadership autoritar? Putem considera ca există (Jaques, 1976,p.6) două tipuri de organizații birocratice:

1. cele în care autoritatea și responsabilitatea sunt bine combinate într-un sistem administrativ funcțional, care „permite oamenilor să relaționeze unul cu altul cu încredere și să elimine suspiciunea și neîncrederea”.

2. cele în care există un tip de paranoia organizațională profundă și care face ca existența unor relații normale, de încredere, între indivizi să fie imposibilă. Ele forțează interacțiunile sociale „în forme de comportament care stimulează suspiciunea, invidia, rivalitatea, anxietatea și pun piedici relațiilor sociale indiferent de câtă bunăvoință individuală există”.

Modelul birocratic are rolul teoretic de a aduce rațiune și ordine și se bazează pe reguli și proceduri clare și aplicabile tuturor membrilor sau clienților organizației publice. Existența unui lider cu puternice tendințe autoritare poate duce însă la stimularea aspectelor negative ale birocratiei, bazate pe rigiditate și inflexibilitate organizațională, și dublate de înlăturarea oricăror manifestări umane,

creativității sau înțelegerii. Acest tip de relație lider - birocrație a fost vizibil în țările comuniste (inclusiv în România), în care organizațiile publice au devenit o sursă de comportamente birocratice deviate, sistematice și stimulate de sistemul politic existent. Acest tip de abordare poate fi ameliorat prin diferite mecanisme democratice sau prin umanizarea tipului de leadership (deși această umanizare, bazată pe accentuarea relațiilor informale la extrem poate duce la corupție și dereglarea mecanismelor formale). Este interesant de urmărit relația continuă și puternică între structurile formale și cele informale în cadrul organizațiilor publice; funcționarea necorespunzătoare a structurilor formale duce la o dezvoltare direct proporțională a celor informale. Odată ce cetățeanul trebuie să își rezolve problema pe care o are cu administrația publică (de la construcția unui garaj la obținerea unui pașaport) iar procedurile formale și instituțiile nu răspund la această nevoie el va apela la rețelele informale, singurele capabile să îl ajute. De aici interesul (la o primă vedere inexplicabil) unor oficiali publici de a vedea propriile instituții prinse într-un blocaj funcțional.

Există, ca atare, o diferență majoră între structurile administrative autoritare (investite cu mult mai multă putere decât ar avea nevoie pentru îndeplinirea obiectivelor) și structurile administrative funcționale, în cazul cărora relația putere - autoritate este plasată la un nivel normal și nu excesiv (Kernberg, 1988, p.76). Liderii (French, Raven, 1960) sunt legați de noțiunea de *putere* (văzută ca fiind capacitatea de a convinge pe cineva să facă un lucru anume, pe care îl dorește). Aceasta putere se poate baza atât pe poziție cit și pe capacități personale. În primul caz vorbim de:

- *Puterea legitimă*, bazată pe alocarea puterii formale de către organizație, într-un mod clar ce furnizează legitimitate liderului
- *Puterea de recompensare*, existentă atunci când liderul poate să acorde recompense pentru realizarea unor sarcini
- *Puterea de coerciție*, structurată pe capacitatea liderului de a pedepsi pe cei care nu și-au îndeplinit sarcinile definite de el

Puterea legată de capacități personale se referă în principal la:

- *Puterea bazată pe expertiza liderului* care poate rezolva diversele probleme apărute datorită cunoștințelor și capacităților personale
- *Puterea bazată pe charisma*, dependentă de capacitatea liderului de a-i face pe ceilalți să îl urmeze și să creadă în el, datorită unui set de caracteristici personale
- *Puterea bazată pe comunicare*, legată de capacitatea liderului de a comunica (în scris sau oral, în public sau în spațiu privat)

Modelul de organizare birocratic a scos de multe ori la iveală personalități autoritare în instituțiile publice, personalități stimulate de structura ierarhică și formalismul promovate de acest

model. Personalitatea autoritară (Adorno, 1950) tinde să fie exagerat de convențională, să manifeste o aderență rigidă la valorile clasei de mijloc și să fie foarte sensibilă la presiuni sociale externe. Liderul cu asemenea personalitate este fascinat de autoritatea convențională și tinde să fie dur cu cei ce se opun acesteia. Gândirea sa este stereotipă, rigidă, simplistă iar el dorește să exercite puterea din pură plăcere și admiră puterea altora. Este cinic și distructiv, raționalizând agresiunea lui față de alții.

Trebuie făcută aici o distincție între comportamentul autoritar în exercitarea leadershipului organizațional și comportamentul autoritar în personalitate (Sanford, 1956); deși aceste planuri se suprapun uneori, există și multe situații în care tipul de leadership nu reproduce în mod absolut trasaturile de personalitate ale persoanei în cauză.

Personalitatea autoritară reprezintă doar o mică parte din problemele serioase cu care se poate confrunta leadership-ul organizațional la nivel comportamental. Există diferite situații deviate ce pot fi întâlnite în managementul organizațional la nivelul liderilor (Kernberg, 1998, p.76):

- *Personalități schizoide*, bazate pe distanțare față de personal, închise și necomunicative.
- *Personalități obsesive*. Acestea au atât părți pozitive : concentrare pe ordine, claritate, precizie, control (elemente ce pot aduce claritate în procesul de luare a deciziilor și pot defini autoritatea în mod coerent) cât și părți negative. Părțile negative se referă la nevoia excesivă de ordine și precizie, la nevoia de a controla totul, precum și la dezvoltarea unor comportamente deviate precum exercitarea controlului total asupra subordonaților. Nevoia exacerbată de ordine și control va accentua aspectele formale ale organizației și va duce la apariția unor probleme în exprimarea de către angajați a inițiativei personale și creativității. Aceste caracteristici negative devin și mai accentuate în condiții de criză, sau în cazul în care liderul își simte amenințată poziția. Efectele acestui tip de comportament managerial sunt grave: persoanele creative părăsesc organizația iar liderul se va înconjura doar de persoane slabe, mediocre, gata oricând să își sacrifice propriile opinii și convingeri pentru a-și păstra pozițiile.
- *Personalități paranoice*. În organizațiile mari poziția liderului este în pericol aproape întotdeauna. Chiar dacă el nu are trasaturi paranoice el poate oricând să dezvolte suspiciuni sau dorința de control asupra personalului datorită unor posibile amenințări (reale sau imaginare) din partea unui alt lider formal sau informal din organizație. Când liderul are și anumite caracteristici paranoice „naturale” atunci situația poate deveni foarte gravă; chiar și cele mai neînsemnate comentarii pot deveni pentru acesta un semn al unor conspirații majore și periculoase ce trebuie înăbușite imediat. Nevoia de a distruge „opoziția” și de a controla personalul devine principala preocupare a liderului iar personalul va dezvolta un tip de comportament precaut, nu se va exprima sincer din teama de a nu fi înțeles greșit, fapt care duce din nou la suspiciunea liderului și formarea unui cerc vicios.

- *Personalități narcisiste.* Pentru Kernberg acest tip de personalitate este cel mai periculos pentru organizație. Vorbim aici de indivizi a căror relații interpersonale sunt caracterizate de o excesivă concentrare pe sine, care balansează între supraevaluare și sentimente de inferioritate, care sunt excesiv de dependenți de admirația externă și care exploatează la maximum relațiile cu alte persoane. Inabilitatea de a se autoevalua și de a-i evalua pe alții în mod corect semnifică probleme mari în activitatea de leadership. Eșecul le poate dezvolta caracteristici paranoice. Faptul ca sunt conduși de o intensă nevoie de putere și prestigiu face ca ei să fie întâlniți deseori în funcții de conducere. Deși de multe ori sunt persoane inteligente, muncitoare și creative, caracteristicile narcisiste îi fac să își distrugă potențialul. Ei vad în accesul la funcții un mod de a-și satisface nevoia de a fi admirați în interiorul și în exteriorul organizației și mai puțin o obligație de a face organizația să funcționeze. Spre deosebire de liderul obsesiv sau de cel paranoic liderul narcisist cere nu doar supunerea personalului ci și o continua demonstrare a dragostei și admirației pentru el (și de aici lingușirea permanentă din partea subordonaților). Există o diferență între narcisismul normal (care aduce o satisfacție necesară și motivantă liderului) și cel patologic. Nivelul „normal” este legat de valori, de funcționarea optimă a organizației și relaționează cu nevoia de recunoaștere. Liderul narcisist însă vrea să fie admirat pentru atractivitate personală, șarm, inteligență brillantă și nu pentru calități umane mature, integritate morală sau leadership creativ. El nu poate tolera și accepta succesul altora pentru că îl vede ca minimizându-l pe al lui. Ca atare el va încerca să-i înlăture pe toți membrii creativi ai organizației. Acest lider poate fi foarte folositor pentru membrii tineri, în formare, ai organizației, pe care îi sprijină datorită sentimentului că reprezintă o formă a propriei grandorii; odată ce aceștia își exprimă însă dorința de a fi independenți, comportamentul liderului va deveni foarte ostil. Este interesant că liderul narcisist poate să îi desconsidere pe adulatori dar nu poate trăi fără ei; totodată el este gata să înlăture orice urmă de respect pentru calitățile profesionale ale unor membri ai organizației care i se opun sau îl critică. Există însă și anumite cazuri în care lideri carismatici sunt acuzați pe nedrept de narcisism de către alți membri invidioși ai organizației.

Toate definițiile referitoare la leadership au în comun cel puțin două elemente (Gortner, Mahler, Nicholson, 1998):

- a) ideea că acest termen se referă la un *fenomen de grup* (presupune implicarea a doi sau mai mulți oameni);
- b) ideea exercitării unui *proces de influențare intenționată* a membrilor organizației din partea liderului („Leadership-ul este arta de ai face pe alții să dorească să facă ceva ce liderul este convins că trebuie făcut”- Kouzes, Posner, 1987,p.1)

Această constatare preliminară presupune din start acordarea unei atenții deosebite caracteristicilor resursei umane și contextului organizațiilor publice; așa cum s-a mai discutat anterior organizațiile publice sunt profund influențate de mediul lor, cea mai vizibilă și puternică formă de influență fiind cea politică. Liderii administrativi nu pot să ignore această realitate ce semnifică modificări semnificative de valori și obiective, priorități și strategii în funcție de ciclurile electorale.

Influența exercitată de liderii administrativi nu se referă doar la aspectele interne ale organizațiilor ci și la dezvoltările exterioare acestora. Perceperea administrației publice ca un simplu aparat ce aplică în mod mecanic reglementări și politici definite la nivel politic și răspunde automat cererii sociale este mult prea simplistă; administrația acționează ca un actor distinct (alături de cei sociali și politici) în alcătuirea agendei administrative și exercită un efect socializator deloc neglijabil.

Evoluțiile spațiului politic și social pot influența major sistemele administrative; valorile și interesele grupurilor politice și de interes se pot modifica rapid; lupta între aceste grupuri poate oferi liderului administrativ oportunități pe care nu le poate neglija. De aici importanța înțelegerii realităților și a adaptării stilului de leadership la situația dată în ideea protejării intereselor propriei organizații. Chiar dacă pentru mulți birocrați separarea completă de realitățile și evoluțiile politice sau sociale pare a fi un motiv de mândrie și de promovare a unei imagini de promotori de tradiții și valori obiective, inflexibilitatea și rigiditatea în acest domeniu nu reprezintă nici pe departe o caracteristică dorită pentru un lider eficient. Putem identifica cel puțin trei domenii în care preocuparea liderului administrativ pentru exercitarea de influență în exterior este justificată:

- resursele care stau la dispoziția organizațiilor publice sunt limitate și fac subiectul, de multe ori, competiției cu alte organizații publice sau private, interne sau internaționale;
- modificarea percepțiilor politice odată cu schimbarea puterii poate conține ca și componentă importantă un curent antibirocratic la care administrația trebuie să răspundă și care se poate materializa foarte clar prin măsuri dure de reducere a aparatului administrativ și a resurselor financiare;
- mobilizarea sprijinului extern pentru realizarea diferitelor inițiative administrative poate fi esențial; putem apela aici la o multitudine de exemple de inițiative guvernamentale care, chiar raționale fiind, s-au lovit de lipsa susținerii publice sau de o acerbă rezistență din partea opiniei publice. Modelele de inițiativă în ceea ce privește demararea de activități bazate pe bani publici nu mai reprezintă de mult un monopol administrativ intern iar tratarea acestei realități cu superficialitate poate conduce la surprize neplăcute pentru decidenții administrativi.

Leadership-ul poate ca atare fi văzut ca „un proces de influență socială prin care o persoană este capabilă să implice ajutorul altora în atingerea unui obiectiv” (Chemers, 1997, p.5). Exercițarea influenței se referă în principal la obținerea cooperării membrilor organizației (fie pe baza considerării pozitive a obiectivelor fie pe baza atracției exercitate de lider personal). Yukl (1994) a identificat diferite tipuri de influență la nivelul leadership-ului organizațional:

- *Persuasiunea rațională*: Agentul folosește argumente logice și evidența factuală pentru a convinge o persoană că o propunere sau o solicitare este viabilă și capabilă să realizeze obiectivele desemnate;
- *Inspirația*: Agentul face o solicitare sau propunere care trezește entuziasmul unei persoane prin apelul la valorile, idealurile și aspirațiile sau prin creșterea încrederii în sine ale acesteia;
- *Consultarea*: Agentul stimulează participarea unei persoane în planificarea unei strategii, activități sau schimbări pentru care suportul și asistența acesteia sunt necesare; sau agentul este gata să modifice o propunere pentru a ține cont de preocupările sau sugestiile unei persoane;
- *Apropierea*: Agentul uzează de rugăminți, flatare, comportament prietenesc, etc. pentru a construi o stare de spirit favorabilă a unei persoane înainte de a-i solicita acesteia ceva;
- *Atribute personale*: Agentul apelează la sentimentele de loialitate sau prietenie a unei persoane înainte de a-i solicita acesteia ceva;
- *Schimb*: Agentul oferă un schimb de favoruri, indică realizarea unei reciprocități ulterioare sau promite o împărțire a beneficiilor dacă persoana vizată realizează ceea ce i se cere;
- *Tactici de coaliție*: Agentul caută ajutorul altora pentru a convinge o persoană să facă ceva; sau agentul folosește suportul altora ca un motiv pentru ca persoana vizată să se declare, de asemenea, de acord;
- *Tactici de legitimare*: Agentul caută să stabilească legitimitatea unei solicitări prin clamarea autorității sau dreptului de a o face, sau prin verificarea consistenței acesteia cu politicile, regulile, practicile și tradițiile organizaționale;
- *Presiunea*: Agentul folosește solicitări, amenințări, verificări frecvente sau repetări persistente pentru a influența persoana vizată să facă ceea ce se dorește.

Această descriere ne face să înțelegem nu doar multitudinea formelor de influență care stau la dispoziția liderului ci și complexitatea rolului acestuia. Exercițarea influenței la nivelul organizației nu reprezintă o simplă aplicare a funcțiilor formale; dincolo de acestea trebuie realizată o adevărată combinație de elemente capabile să ofere cele mai bune rezultate, în funcție de caracteristicile indivizilor, grupului sau ale mediului extern.

Simpla aplicare a factorilor de coerciție nu demonstrează abilități manageriale; cel mult poate proba o abordare autoritară sau incapacitatea de utilizare a celorlalte forme de influență.

Deși puterea în organizații tinde a fi în mod automat legată de responsabilitățile formale și de coerciție sursele ei pot fi diferite (Chevallier, 1986; French și Raven, 1959). În afara coerciției (legată de percepția conform căreia o persoană are abilitatea de a provoca disconfort psihic sau fizic asupra unei alte persoane care nu s-a dovedit obedientă sau loială) mai există elemente semnificative precum: execuția (bazată pe libertatea de aplicare la nivel operațional a unor decizii generale); expertiza (bazată pe deținerea unor cunoștințe sau abilități recunoscute); informația (bazată pe impactul acesteia asupra procesului de luare a deciziei și pe imposibilitatea nivelelor manageriale superioare de a colecta și analiza toată informația necesară); legitimitatea (bazată pe ideea că o anumită persoană are dreptul legal de a prescrie un tip de comportament pentru o altă persoană într-o situație anume); recompensa (bazată pe ideea că o persoană are abilitatea de a furniza unei alte persoane compensații legate de obediența și loialitatea dovedită).

Așa cum se poate observa, liderul organizației publice deține o varietate de mijloace de influențare a subordonaților în direcția atingerii obiectivelor instituției; găsirea combinației necesare reprezintă însă un element ce ține de calitățile individuale și personalitatea conducătorului; modul în care el va fi capabil să găsească cele mai bune soluții în funcție de evoluțiile mediului și de caracteristicile organizației definește de fapt diferența, linia de demarcație între succes și insucces. Toate aceste elemente pot însemna, din perspectiva unui lider inteligent, posibilități de extindere a puterii și influenței formale la dimensiuni superioare. De asemenea, trebuie luat în considerare faptul că exercitarea leadership-ului nu este liniară ci dependentă de condițiile de mediu: într-un mediu stabil liderul are un tip de activități predominante: desemnarea de responsabilități, stabilirea obiectivelor, încurajarea personalului pentru atingerea lor, etc.; într-un mediu instabil activitățile predominante se referă la rezolvarea problemelor apărute, promovarea inovației, flexibilității, etc.

De-a lungul timpului s-a încercat înțelegerea leadership-ului prin definirea acelor trăsături ce definesc un lider performant; aceste caracteristici s-au plasat la nivele diferite: trăsături fizice, intelectuale (cum ar fi indicii de inteligență) sau de personalitate (precum perseverența). Chiar dacă în cazul unora se pot realiza relaționări cu eficiența managerială, este practic imposibil să identificăm setul “tip” de caracteristici ce construiesc liderul ideal.

Totodată, efortul de identificare nu s-a limitat doar la caracteristicile generale ci a vizat și evaluări situaționale precum și stabilirea relațiilor între acestea; chiar dacă în literatura managerială teoriile referitoare la “lideri născuți” nu se mai bucură de un succes deosebit există unele trăsături ce

pot furniza șanse crescute de succes la nivelul leadership-ului. Ele pot fi sintetizate după cum urmează (Bass, 1981):

1. *Capacitate*: inteligență, agilitate, capacități verbale, originalitate, judecată;
2. *Acumulări*: nivel de pregătire, cunoștințe, abilități, progrese fizice;
3. *Responsabilitate*: inițiativă, agresivitate, perseverență, încredere în sine, dorința de a excela;
4. *Participare*: activitatea, sociabilitate, cooperare, adaptabilitate, umor;
5. *Status*: poziție socio-economică, popularitate;
6. *Situație*: nivel mental, abilități, necesități și interese ale subordonaților, obiective de atins, etc.

Încercările de identificare ale caracteristicilor specifice unui lider de succes au fost dublate de căutarea *valorilor și motivațiilor* specifice ce îl definesc (de ce doresc oamenii să devină lideri?); între numeroasele valori identificate a fi relevante putem aminti (Gordon, 1976; Gortner, Mahler, Nicholson, 1998):

- *conformitate*: respectarea reglementărilor; realizarea a ceea ce este acceptat, corespunzător, corect din punct de vedere social;
- *suport*: primirea de încurajări din partea altor persoane, tratarea cu considerație și înțelegere;
- *recunoaștere*: atragerea atenției în sens pozitiv; a fi admirat și considerat important;
- *independență*: libertatea de a lua propriile decizii sau de a face lucrurile așa cum se crede de cuviință; libertatea de acțiune;
- *benevolență*: generozitate; ajutor pentru cei mai puțin norocoși;
- *leadership*: deținerea de autoritate asupra oamenilor; plasarea într-o poziție de influență și putere.

Alături de valori un loc extrem de important îl joacă elementele ce țin de *motivarea managerială*; care sunt motivele care îi fac pe anumiți oameni să devină lideri de succes în organizațiile publice?

Unul dintre aceste motive se referă la *nevoia de putere*, factor întâlnit deseori în toate domeniile de aplicare a leadership-ului; din perspectiva noastră, analiza acestui factor se referă la latura sa motivațională pozitivă în cazul căreia această dorință este dublată / moderată de preocupări legate de îmbunătățirea condiției comunității și persoanelor aflate în subordine; aceste preocupări nu vor modifica doar înțelegerea finalităților ci și caracteristicile interne și tipul de leadership promovat (mai deschis, mai apropiat).

În lipsa acestor elemente de moderare setea de putere poate deveni foarte ușor un stimulent a unui tip de leadership ce nu ia în considerare deloc dorințele și interesele organizației / comunității, bazat pe dominare și coerciție și furnizor de beneficii exclusiv pentru cel ce îl exercită și cei apropiați lui (din nefericire istoria, chiar și cea recentă ne-a furnizat numeroase exemple din această categorie).

Alte motive ce pot sta la baza apariției liderilor de succes se referă la nevoia de realizare de sine (pentru un conducător al organizațiilor publice o trăsătură importantă o constituie încrederea în sine), la nevoia de *acumulare a unor succese*, precum și la *nevoia de afiliere* (interacțiunea socială, loialitatea, angajamentul se manifestă atât din partea liderului cât și din cea a grupului).

O alta orientare a încercat să definească nu atât trăsăturile sau motivațiile liderului ci *stilurile de succes* în domeniu. Spre exemplu, o cercetare în domeniu (Lewin, Lippitt, White, 2001, p10) a observat comportamentul unor grupuri de copii coordonați în trei feluri: democratic, autoritar sau în stilul laissez-faire. În cazul democratic liderul i-a implicat în procesul de luare a deciziilor; în cel autoritar liderul a luat singur deciziile iar în ultimul caz activitatea liderului a fost minimă, copiii putând să se joace și să interacționeze aproape fără intervenții și supraveghere. Grupul de copii condus democratic a avut nivelul cel mai mare de satisfacție individuală în timp ce cel condus autocratic a avut cea mai mare productivitate în atingerea scopurilor propuse, dar numai atât timp cât liderul era prezent; de asemenea, în absența acestuia, copii din acest grup au avut cele mai agresive comportamente.

Următoarea tendință în analiza leadership-ului s-a orientat spre identificarea unor *modele de comportament* la liderii de succes. Așa numitele Ohio State Leadership Studies (Shartle, 1950) au analizat mai profund aspectele de comportament legate de conducerea organizațiilor; ele au plasat liderii în două categorii distincte: una legată de considerare și o alta legată de inițierea structurilor (Halpin și Winer, 1957). Scopul cercetării a fost dezvoltarea unui instrument de măsurare a comportamentului liderului (*Leader Behaviour Description Questionnaire- LBDQ*).

Considerarea se referă la preocuparea liderului pentru relațiile sale cu subordonații (el trebuie să aprecieze munca depusă, să fie preocupat de moralul grupului, să mențină și să întărească încrederea de sine a subordonaților, să fie ușor de abordat, să fie comunicativ, să ia în considerare sugestiile subordonaților, să înțeleagă importanța satisfacției legate de locul de muncă, într-un cuvânt să fie deschis în relația cu aceștia).

Inițierea structurilor se referă la interesul liderului de a stabili standarde, de a accentua performanța și productivitatea, de a respecta angajamentele, de a defini clar rolurile existente în cadrul organizației. Dincolo de discuțiile referitoare la lipsurile acestor studii putem afirma ca ele au atras atenția asupra necesității unei viziuni nuanțate referitoare la caracteristicile leadership-ului, ce nu pot fi analizate ca un set universal valabil ci pe categorii relevante.

O alta cercetare din acest grup este cea de la Universitatea din Michigan (Katz si Kahn, 1951) care a identificat doua stiluri de leadership: unul orientat spre productie (privilegiază productivitatea) și altul orientat spre angajați (privilegiază raporturile bune cu angajații, luarea în considerare a problemelor si sentimentelor acestora).

Pe de altă parte este important de reținut că succesul organizațional este legat de combinarea celor două stiluri amintite (lucru mai dificil în cazul sectorului public, ce “beneficiază” de restricții manageriale importante); folosirea exclusivă a unui stil poate duce la disfuncționalități majore. De aici importanța definirii unor modele integrate referitoare la îmbunătățirea abilităților manageriale, precum grila lui Blake and Mouton (1985); această grilă se bazează pe două dimensiuni asemănătoare cu cele definite de studiile de la Ohio State University: preocuparea pentru oameni și preocuparea pentru obiective.

Grila Blake Mouton analizează în mod specific doar cinci din cele 81 de unități componente teoretic:

Preocupare pentru personal	9	1,9 Management indulgent						9,9 Management integrator			
	8										
	7										
	6			5,5 Management de compromis							
	5										
	4										
	3										
	2	1,1 Management minimal						9,1 Management autoritar			
	1										
			1	2	3	4	5	6	7	8	9
Preocupare pentru obiective											

1,1: Managerul care acordă o atenție scăzută atât obiectivelor cât și oamenilor și care este mult mai preocupat de respectarea procedurilor sau reglementărilor(efort minim de realizare a unor sarcini si de păstrare a relațiilor umane în organizație).

1,9. Managerul prietenos, care este foarte preocupat de oameni dar acordă puțină atenție obiectivelor;

9,1: Managerul dur, autoritar (eficienta organizației este cea mai importanta iar elementele ce țin de relațiile inter-umane sunt neglijate) ;

5,5. Managerul orientat spre compromis care încearcă să balanseze interesul pentru cele două componente (performanta organizațională medie este obținută printr-un echilibru între necesitatea realizării sarcinilor si menținerea moralului personalului la un nivel adecvat);

9,9. Managerul ideal care integrează cele două dimensiuni într-o activitate eficientă și eficace (sarcinile sunt realizate de oameni implicați si motivați; organizația funcționează pe baza respectului, profesionalității și încrederii reciproce).

Această grilă s-a dovedit a fi populară atât în organizațiile private cât și în cele publice și a furnizat un model de analiză fezabil. Totuși anumite critici au considerat că ea realizează o înțelegere simplificată a leadership-ului odată ce include doar două dimensiuni: cea legată de obiective și cea legată de resursa umană; presupunerea că simpla integrare a celor două componente va conduce la realizarea unui management efectiv este prea puțin realistă și nu ia în considerare elemente influente precum designul organizațional, cultura organizațională sau mediul organizației.

Partea pozitivă a abordărilor legate de comportament este că ele identifică două elemente cu impact la nivelul leadership-ului organizațional: *atingerea scopurilor* și *moralul grupului*. Problema cea mai sensibilă se referă la faptul că nu există nici o garanție că un stil de comportament este efectiv în orice situație. Este spre exemplu comportamentul de succes al liderului în sectorul public aplicabil și în sectorul privat? Pe de altă parte este capabil liderul să fie foarte bun pe ambele variabile de comportament analizate (cum ar fi ideal)? Faptul că ești bun într-o variabilă înseamnă că ești mai slab în cea de a doua? Liderul pe timp de pace este eficient și pe timp de război (și invers)?

Încă din 1948 Stogdill a sugerat că o teorie completă a leadership-ului presupune *interacțiunea dintre personalitatea liderului și situația specifică în care se găsește*. Atenția acordată situațiilor specifice și modalităților particulare de reacție au dus la inițierea unor teorii diversificate precum *modelul contingenței*. Fiedler (1964, 1967) a folosit ca modalitate de selectare a diferitelor tipuri de leadership indicele “celui mai puțin agreat coleg de serviciu” (LPC - least preferred co-worker).

Această scală solicită liderului să identifice persoana cu care și-ar dori cel mai puțin să colaboreze și să evalueze această persoană la nivelul unei multitudini de caracteristici personale, pe baza unor adjective bipolare (plăcut / neplăcut, prietenos / neprietenos, acceptare / respingere, relaxat / tensionat, apropiat / distant, suportiv / ostil, deschis / închis, loial / calomnios, demn de încredere / lipsit de încredere, agreabil / dezagreabil, sincer / lipsit de sinceritate, relaxat sau stresat, etc). Concluziile studiilor au arătat existența a două tipuri de lideri: cei cu un scor LPC mare ce ofereau evaluări pozitive și cei cu LPC mic ce plasau persoana evaluată într-o perspectivă mai puțin favorabilă.

În timp ce aceștia din urmă sunt lideri axați pe obiective (nu acceptă ca colegii de muncă să pună în pericol atingerea acestora) primii sunt mai axați pe relația cu partenerii. Fiedler crede că fiecare dintre aceste abordări poate fi de succes în funcție de situația specifică cu care se confruntă liderul în cauză; principalele trei elemente situaționale sunt:

- *relația lider-membru* al organizației; aceasta este caracterizată de preocuparea liderului pentru problemele subordonaților ca și de loialitatea, încrederea, susținerea, cooperarea și disponibilitatea de a se supune ordinelor venite din partea acestora;

- *poziția de putere a liderului*; în cazul în care liderul deține suficient de multă putere formală el va fi capabil să reacționeze (pozitiv sau negativ) față de performanțele subordonaților; dacă el nu deține însă această putere va trebui să identifice soluții complementare de control;
- *structura obiectivelor*; în cazul în care obiectivele sunt clar definite, serviciile sau produsele sunt clar identificate, procedurile sunt puse la punct și cerințele legate de calitate sunt vizibile atunci controlul și coordonarea subordonaților sunt simpli de obținut; în cazul în care organizația se caracterizează printr-o ambiguitate crescută a scopurilor și obiectivelor liderul va beneficia de un control mult mai scăzut.

În mod evident liderii se pot confrunta, din punctul de vedere al criteriilor definite mai sus, cu diferite situații și combinații; cea mai fericită situație este cea în care toate cele trei criterii sunt respectate. Ceea ce a observat Fiedler se referă la faptul că în situațiile în care scorurile bazate pe criteriile amintite sunt fie foarte mari fie foarte mici tipul de lider cu punctaj LPC scăzut va fi cel mai eficace (în aceste cazuri - de succes total sau de dezastru total - nivelul relațiilor personale este mai puțin important), pe când în cazul situațiilor intermediare liderul cu punctaj LPC crescut este cel mai potrivit (în acest context relațiile personale pot compensa alte arii mai puțin funcționale). Teoria în cauză a pus în evidență faptul că, *comportamentul de succes al liderului trebuie definit în funcție de situația specifică la care se referă.*

Principala calitate a teoriei contingenței este că a arătat că nu există un set universal valabil de calități și comportamente manageriale și că leadership-ul este dependent de o serie de elemente situaționale. Teoria contingenței s-a extins și a influențat și elemente importante în managementul organizației, precum structura proceselor de luare a deciziilor. Spre exemplu Vroom, Yetton și Jago (1973, 1974) au analizat mai multe strategii de luare a deciziilor de grup, bazându-se pe ideea că în luarea deciziilor trebuie considerați diferiți factori situaționali:

1. dacă liderul / subordonații au informațiile necesare pentru a lua o decizie de calitate
2. dacă subordonații sunt implicați și dacă susțin procesul de luare a deciziei și implementarea măsurilor selectate
3. dacă există un conflict între subordonați în ceea ce privește cea mai bună soluție.

Combinarea acestor factori oferă diferite posibilități și abordări în ceea ce privește luarea deciziilor într-un caz specific.

O altă abordare se referă la *relaționarea proceselor și obiectivelor* și este legată de ideea că liderul de succes este capabil să motiveze oamenii din subordine prin definirea clară a obiectivelor, a căilor /

proceselor de atingere a acestora și a mijloacelor de realizare efectivă. Din acest punct de vedere au fost identificate tipuri diferite de lideri (House și Mitchell, 1974; Rainey, 1997):

- *liderul directiv*, care definește direcții și așteptări clare; acest tip de leadership este necesar atunci când obiectivele sunt neclare, dar poate deveni periculos atunci când acestea sunt clare și când acest tip de abordare conduce înspre rigiditate, centralism și redundanțe;
- *liderul suportiv*, care promovează relații amicale, de susținere față de subordonați; acest tip de leadership este necesar atunci când obiectivele și atmosfera de lucru sunt caracterizate de frustrare și stres;
- *liderul orientat spre rezultate*, care stabilește obiective și așteptări complexe în ceea ce primește performanțele și responsabilitatea subordonaților;
- *liderul participativ*, care încurajează subordonații să își exprime opinii și sugestii; acest tip de leadership este benefic mai ales atunci când obiectivele sunt ambigue iar participarea personalului la procesul de luare a deciziilor ofera un mod eficient de identificare a soluțiilor; în cazul existenței unor obiective clare promovarea eficientă a managementului participativ este condiționată de valorizarea de către subordonați a independenței și auto-controlului. Este bine să nu uităm aici că practici precum delegarea sau subsidiaritatea se lovesc în cadrul administrației nu doar de vechile obstacole legate de centralizare ci și de incapacitatea de asumare a independenței și responsabilităților specifice de către unii funcționari.

În același context putem aminti o altă perspectivă orientată spre contingență și preocupată de nivelul de dezvoltare al grupului în cauză; această *teorie situațională* (Hersey și Blanchard, 1977) consideră că stilurile de leadership trebuie adaptate în funcție de “maturitatea” grupului în cauză:

- *în termeni de atitudine* („psychological maturity”), adică implicarea și dorința subordonaților de a accepta responsabilitățile desemnate (cât de dispuși sunt aceștia să se implice în muncă)
- *în termeni de abilități* („job maturity”), și anume cât de capabili sunt subordonații să realizeze activitățile desemnate în termeni de experiență, cunoștințe și înțelegere a sarcinilor.

Teoria situațională este importantă și datorită accentului pus pe *importanța rolului liderului în dezvoltarea calității și maturității grupului.*

Construirea modelului se bazează pe aceleași dimensiuni comportamentale ca și grila managerială a lui Blake și Mouton – orientarea spre structuri / obiective sau orientarea spre relații / resursa umană. Pe această grilă a maturității grupurile se pot dovedi mai mult sau mai puțin capabile să accepte asumarea de responsabilități, iar comportamentul liderului trebuie să țină seama de acest lucru și să difere de la caz la caz („telling, selling, participating, delegating”).

În cazul grupurilor mature stilul managerial trebuie să se bazeze pe delegare, pentru că ele sunt pregătite, apte să își atingă obiectivele și să dezvolte modele funcționale de comunicare în interiorul lor. În cazul grupurilor ce dețin o maturitate moderată liderul se bazează pe participare, accentuând componenta legată de relații interpersonale și comunicare și promovând o atitudine mai relaxată în ceea ce privește definirea obiectivelor.

În cazul grupurilor care, deși dezvoltă anumite elemente de maturitate, nu dețin o atitudine generală capabilă să asume responsabilități strategia managerială se bazează pe accentuarea ambelor dimensiuni - obiective și oameni. În cazul cel mai puțin fericit, în care grupul este incapabil și neinteresat în ceea ce privește acceptarea responsabilităților liderul va promova o strategie paternalistă ce se bazează în principal pe definirea obiectivelor și direcțiilor de acțiune (și mai puțin pe relații interumane / comunicare). O sinteză a acestor niveluri poate fi reprezentată astfel:

- nivelul 1 („telling”) - liderul trebuie să-i direcționeze pe subordonații incapabili să își asume responsabilități și neinteresați de acest lucru;
- nivelul 2 („selling”) - liderul trebuie să explice deciziile luate unor subordonați incapabili să își asume responsabilități dar interesați și motivați în această direcție;
- nivelul 3 („participating”) - liderul trebuie să promoveze participarea la luarea deciziilor prin dezbateri și schimb de idei față de subordonați capabili să își asume responsabilități dar nesiguri și neinteresați în domeniu;
- nivelul 4 („delegating”) - liderul trebuie doar să delege activități unor subordonați capabili, interesați și motivați în ceea ce privește asumarea responsabilităților.

Kelley (1988) promovează un tip asemănător de abordare bazat pe întrebarea: ce calități trebuie să dețină subordonații pentru ca liderul să aibă succes? El indică 4 categorii de calități:

1. Subordonații sunt *capabili să gândească* (pot să lucreze independent, fără monitorizarea continuă și totală a liderului)
2. Subordonații *se raportează la scopuri mai generoase*, plasate dincolo de obiectivele personale: o cauză, o echipă, o idee. Evident acest lucru nu presupune dezinteres pentru propriile interese sau propria viață profesională
3. Subordonații își concentrează eforturile și își construiesc competențele *pentru a avea un impact maxim în activitatea profesională și se raportează la standarde de performanță ridicate*.
4. Subordonații sunt *onești, curajoși și credibili*, au standarde etice înalte, recunosc meritele și munca altora și nu le e frică să își asume propriile greșeli.

Aceste abordări sunt importante în înțelegerea factorului leadership pentru ca sunt direct legate de nevoia vitală a liderului de a înțelege importanța resursei umane, și de a-i motiva, inspira și stimula pe subordonați. Influența liderului este legată, în ultima instanță, de dorința și disponibilitatea acestora de a o accepta.

O altă posibilitate de analiza a leadership-ului poate fi cea care studiază nu atât calitățile liderului sau acțiunea sa în funcție de variabile diverse ci stilurile disfuncționale în acest domeniu (Jaques, 1976):

1. *Liderul ce nu poate sa spună nu.* Liderul da dreptate tuturor, iar ultima persoana care vorbește cu el este cea care are ultimul răspuns; abordarea este periculoasă pentru ca va crea conflicte între membrii organizației datorita concluziilor diferite trase de aceștia în discuții diferite cu liderul. Evitarea oricărui conflict și lipsa de decizie pot fi periculoase pentru organizație.
2. *Liderul care trebuie sa fie admirat si iubit.* Acest lider își proiectează puternic latura narcisistă asupra organizației. Aceasta înseamnă ca membrii organizației trebuie sa îl respecte / iubească și să arate acest lucru. Nu acceptă critici și nu are încredere decât în adulatori. Din aceasta cauză nu are capacitatea de a de a evalua oamenii la adevărata lor valoare si nu primește evaluări corecte de la subordonați. In timp înlătură oamenii creativi și își păstrează doar yesmenii, ceea ce duce la scăderea capacității organizației.
3. *Liderul care trebuie sa aibă control total.* Acesta corespunde tipului autoritar tradițional din administrație. Trebuie să înțelegem ca aici nu este vorba de necesitatea logica de a avea un control managerial la nivelul organizației. Controlul devine în acest caz particular un scop în sine. Personalitățile narcisiste cu trasaturi paranoice puternice sunt cele mai atrase de acest stil. Ei au nevoie de supunere, si vad controlul ca un mod de a evita “trădarea”. Pe de alta parte acest comportament poate exprima o frica a liderului de a nu fi lăsat “pe dinafară” sau de a vedea ca eșec orice situație în care nu se afla în control. Alți lideri explica necesitatea de a avea control total ca mijloc de “evitare a haosului”(este vorba insa de nevoia personala de a controla totul). Daca liderul ce exercita acest tip de comportament este inteligent, eficient si etic si nu are tendințe narcisiste controlul exagerat va fi contrabalansat intr-o anumita măsură de eficacitate si eficienta, insa efectele pe termen lung asupra organizației pot fi grave. Controlul complet duce la presiuni puternice asupra organizației pentru ca se pierde timp și energii prețioase pentru “reasigurarea” continua a liderului ca el “are controlul” si pentru negocierea unor libertăți manageriale din partea subordonaților.
4. *Liderul absent* este de negăsit atunci când este vorba de luarea de decizii. Acest comportament poate sa se bazeze pe diferite motive: personalitate retrasa, lipsa de pregătire (liderul a ajuns

acolo pe baza unor criterii politice sau de alta natura si nu pe baza de competenta), lipsa de interes. Anumiți lideri o fac conștient pentru a-si asigura protecția si iau masuri de delegare pentru a evita efectele negative (altcineva e responsabil). Organizația poate funcționa aici “în vitutea inerției” deși efectele pe termen lung pot fi serioase - asumarea conducerii de către un subordonat fără capacitate de gândire strategică, crearea unei rețele informale foarte puternice, posibila apariție a haosului, etc

5. *Lideri cu incapacitate afectiva.* Aici este vorba de probleme de personalitate legate de incapacitatea liderului de a se exprima sentimental si a comunica informal. Chiar daca este inteligent, rațional, moral si comunica foarte bine în probleme formale, liderul în cauza nu poate sa se exprime emoțional sau sa accepte expresia emoțiilor altor persoane. Aceasta poate duce la tendințe periculoase de izolare și frustrare în grup, care se teme de faptul că nu poate trece de fața oficială a “liderului-robot”.
6. *Liderul corupt.* Este vorba de liderul care în mod conștient și rațional folosește resursele organizației pentru binele sau propriu, neglijind responsabilitățile sale către organizație și afectând grav resursele și obiectivele acesteia. Una din motivațiile comportamentului poate să fie simpla dorință de a rămâne la putere care apare deseori la lideri cu o orientare paranoica puternica si care, împărțind lumea în prieteni și dușmani, consideră că orice mijloc de supraviețuire este bun. O alta explicație a acestui comportament este lăcomia personală. Problema este că acest tip de comportament se perpetuează și construiește o întreagă categorie de lideri corupți, care consideră aceasta stare de lucruri normală ca rezultat firesc al responsabilităților și al poziției lor. Fenomenul tinde să fie usor de dezvoltat în organizații birocratice mari, rigide, care dețin multa putere la vârf. Problemele ce apar în organizație, atât la nivel de performanță cât și la nivel de comportamente (în relația cu ceilalți membri) sunt majore.

Fleet (1973) considera ca cele mai mari *greșeli* în leadership se refera la:

- *Propria limitare a liderului* (refuzul de a fi la curent cu schimbările și evoluțiile în domeniu și dorința de a se limita la propria arie restrânsă de competență)
- *Refuzul de a-si asuma responsabilitatea* pentru acțiunile sale sau de a accepta responsabilități crescute
- *Incapacitatea de a se asigura ca sarcinile sunt înțelese și realizate* de către subordonați
- *Refuzul de a se autoevalua realist* la nivel de capacități și rezultate
- *Folosirea poziției proprii exclusiv pentru câștiguri personale*
- *Lipsa capacității de a stabili un exemplu personal pozitiv*

- Incapacitatea de a se face *respectat*
- Incapacitatea de a folosi critica în mod constructiv
- Lipsa de atenție și considerație acordată subordonaților

În cadrul definirii mai largi a funcțiilor manageriale tipice (planificare, coordonare, organizare, mobilizare, control, evaluare, etc) este necesar de definit ceea ce liderul organizației publice este obligat să facă la nivelul activității zilnice. Există cel puțin patru funcții considerate universale în ceea ce privește leadership-ul (Selznick, 1957):

- definirea misiunilor și rolurilor instituționale, stabilirea obiectivelor organizației;
- reprezentarea instituțională a scopurilor (capacitatea de construire a politicilor în interiorul structurilor organizaționale);
- apărarea integrității instituționale (menținerea valorilor și identității instituționale);
- controlul conflictelor interne (reconcilierea intereselor competiționale).

Imaginea rațională și coerentă pe care o are liderul organizațiilor moderne nu este întotdeauna confirmată de realitate; de foarte multe ori managerul se implică în acțiuni și activități care nu țin de rolul său teoretic; de foarte multe ori acțiunea sa este caracterizată de o abordare directă, personalizată, bazată pe relații informale, intuiție și evaluări directe.

Managerii includ în munca lor o varietate de activități, trecând rapid de la o problemă la alta (aceste probleme având încărcături, importanță și semnificație diferite); mai mult, activitatea lor poate cu greu fi definită ca fiind liniară, date fiind mulțimea fragmentărilor ce intervin în cadrul activității zilnice (întreruperi ce semnifică și o limitare a timpului dedicat fiecărei operațiuni).

Ocuparea unei poziții manageriale presupune totodată confruntarea cu un volum imens de muncă și cu un ritm susținut; managerii tind deseori să devină persoane “dependente de muncă” pe baza a două explicații: la acest nivel unul din factorii principali de motivare și satisfacție se referă chiar la exercitarea eficientă a activităților. Integrarea într-un tip de activitate ce presupune folosirea capacităților de analiză și sinteză la grade înalte face dificilă “deconectarea” de la ritmul specific odată cu terminarea orelor de program.

Managerii tind să se orienteze mai puțin înspre discutarea unor concepte abstracte sau construcția unor planuri elaborate de viitor și mai mult înspre ceea ce pare a fi mai “activ” în munca lor; acest lucru presupune concentrarea pe specific și pe actual și mai puțin pe abstract și trecut, pe acțiune și nu pe reflecție. Managerii sunt puternic implicați în activități de comunicare internă și externă pe baza unor metode distincte: mesaje scrise, întâlniri planificate sau ad-hoc și mesaje

telefonice (la care putem adăuga acum și comunicarea electronică); ei tind să privilegieze comunicarea orală, bazată în special pe întâlniri ad-hoc și convorbiri telefonice.

Mintzberg (1973) a realizat o tipologie interesantă referitoare la acțiunile și rolurile pe care liderul organizației si le asumă în viața de zi cu zi.

- *reprezentare*; deținerea unei poziții formale în cadrul organizației semnifică pentru manageri exercitarea unor obligații în ceea ce privește participarea la ceremonii și manifestări diverse (semnare de documente, participare la dineuri, întâlniri cu diverși vizitatori, etc). Chiar dacă acest rol nu are o importanță operațională directă el promovează un mesaj psihologic necesar organizației.
- *leadership*; acest rol se referă în principal la crearea de condiții (specifice în funcție de mediul și organizația în cauză, precum și de personalitatea managerului) propice pentru atingerea obiectivelor în condiții de eficiență și eficacitate; în formarea acestui stil managerial liderul evaluează mediul existent (forțe interne și externe care influențează organizația), caracteristicile organizației (resurse, obiective, procese, ect) precum și efectele pozitive sau negative ale unui anumit tip de comportament;
- *relaționare*; orice organizație se bazează în mod extins pe un efort de comunicare și coordonare cu unități din interiorul și exteriorul structurilor proprii; managerii sunt implicați în stabilirea unor rețele de contact cu diferiți indivizi și grupuri plasați în poziții relevante; aceste poziții relevante se referă la capacitatea lor de a influența dezvoltarea instituției în cauză, lucru care suscită un interes pentru liderul acesteia; relaționarea se referă atât la elemente formale cât și informale și pare a fi importantă într-un mediu caracterizat de schimbări și provocări continue; realizarea și menținerea unor contacte reprezintă nu doar o parte naturală a activității rutiniere a managerului ci și un mijloc de creștere a șanselor organizației de a funcționa optim;
- *monitorizare*; managerul organizațiilor moderne se confruntă cu o cantitate însemnată de informație; circulația acesteia nu este atât de automată și impersonală cum ar putea considera schema rațională; o mare parte a informației va fi procesată și analizată pentru a oferi managerului o imagine asupra problemelor și oportunităților existente, precum și posibilitatea de a interveni și corecta elementele disfuncționale observate; monitorizarea permite păstrarea unei imagini clare și actualizate a funcționării organizației și semnifică asumarea unui rol de reacție rapidă la nivelul managerial;
- *diseminare*; o mare cantitate de informație la care are acces în mod principal managerul trebuie asimilată, interpretată și transmisă mai departe în zonele în care este nevoie de ea; informația în cauză nu este transmisă “nealterată” sau doar pe căile oficiale; ea poate suferi modificări de

diferite dimensiuni și poate fi folosită atât la nivel tehnic și operațional cât și în ceea ce privește formarea și consolidarea culturii organizaționale;

- *purtător de cuvânt*; prezentarea unei poziții comune, omogene a organizației este benefică în relația cu mediul extern bazat pe competiție și presiuni crescute; capacitatea de asimilare a acestui rol de purtător de cuvânt este importantă pentru manager din prisma dezvoltării unei poziții favorabile în ceea ce privește relația cu superiorii ierarhici, grupurile și instituțiile interesate;
- *antreprenor*; deși la o privire superficială putem considera că acest rol nu este caracteristic organizațiilor publice, abordarea antreprenorială nu este doar posibilă ci și necesară pentru managerul public; existența unui mediu în continuă schimbare, a unor conflicte ce privesc definirea ariilor de influență sau monopol în interiorul aparatului administrativ, presiunea venită din partea instituțiilor finanțatoare sau a cetățeanului reprezintă doar câteva elemente care susțin o abordare ofensivă, dinamică; liderul organizației publice trebuie nu doar să încerce o păstrare a poziției existente la un moment dat ci și să identifice și să speculeze oportunitățile apărute la un moment dat și să inițieze schimbări necesare unui interval specific. Spiritul antreprenorial presupune un lider într-o continuă căutare de „mai bine” în funcționarea organizației.
- *managementul crizelor*; diferitele crize care apar curent în activitatea rutinieră a managerului (și care pot să îmbrace forme diferite - conflicte interne, pierderi la nivelul resurselor, etc) reprezintă o componentă majoră a activității manageriale; apariția constantă a acestor probleme pune managerul în situații delicate referitoare la definirea priorităților (rareori lucrurile cele mai importante sunt plasate prioritar pe lista de activități operaționale), și managementul timpului (lucrurile esențiale ocupă puțin timp în timp ce activitățile secundare, de detaliu, din perspectiva raționalității manageriale, consumă mult timp și energie); din acest punct de vedere este bine de realizat o distincție între doi termeni care sunt deseori echivalați: urgența și importanță (nu neapărat ce este urgent este și important);
- *alocare de resurse*; acest rol semnifică mai mult decât o simplă distribuire; deși modelul tradițional administrativ se concentrează nu atât pe eficiență (folosirea optimă a resurselor) cât pe respectarea procedurilor și cadrului legal în utilizarea resurselor, managerul modern vede în acest rol o modalitate de control și integrare organizațională; distribuirea resurselor semnifică definirea de responsabilități și priorități strategice precum și deținerea controlului asupra funcționării organizației;
- *negociere*; deși serviciile publice pot părea a fi situate în afara unei logici a negocierii (în special în ceea ce privește funcționarea internă) managerul public este direct implicat în acest

proces dinamic; el trebuie să dețină calități semnificative în acest domeniu pentru a obține beneficii pentru organizația sa; nivelul managerial deține atribuțiile necesare pentru implicare cu succes într-o negociere (calități ce se referă la puterea deținută și încredere); deși tipurile de negociere și obiectivele acesteia pot fi diferite, managerii organizației publice trebuie să își asume acest rol ca parte integrantă a activității proprii.

Rolurile definite mai sus se pot integra în diverse combinații ce țin de contextul existent și abordarea specifică a liderului instituției; ele ne pot oferi însă o perspectivă complexă asupra multitudinii de provocări / oportunități cu care se confruntă liderul organizației publice. Nu trebuie să credem însă că liderul organizației este un „supraom” care poate asuma toate aceste roluri în mod direct și simultan - el are la dispoziție delegarea și utilizarea muncii de echipă.

Factorii ce pot influența performanța organizației sunt multipli și se plasează atât la nivel individual cât și de grup (Yukl, 1994):

- efortul individual
- abilitățile subordonatului și claritatea rolurilor desemnate (înțelegerea responsabilităților avute și deținerea abilităților de realizarea a acțiunilor aferente)
- organizarea muncii (strategii, obiective, utilizarea efectivă a resurselor)
- cooperare și muncă de echipă (identificarea cu grupul, schimbul de informații, idei, sprijinul reciproc, spiritul de corp)
- resurse și suport (fonduri, echipament, personal, tehnică, informație, asistență din partea altor unități)
- coordonare externă (sincronizarea cu activități interdependente ale altor unități din interiorul sau exteriorul organizației).

Identificarea acestor elemente stă la baza unei grile referitoare la tipurile de practici “tipice” pentru nivelul managerial:

Luarea deciziilor.

Planificare și organizare: Determinarea obiectivelor pe termen lung și a strategiilor, alocarea resurselor în funcție de priorități, determinarea modului de utilizare a personalului și resurselor pentru realizarea eficientă a obiectivelor și de îmbunătățire a coordonării, productivității și eficacității unității organizaționale.

Rezolvarea problemelor: Identificarea problemelor legate de activitatea organizației, analizarea lor sistematică pentru descoperirea cauzelor și soluțiilor aferente, implementarea soluțiilor pentru rezolvarea crizelor.

Consultare: Consultarea membrilor organizației înaintea luării unor decizii care îi vor afecta, încurajarea sugestiilor, participării în luarea deciziilor, încorporarea ideilor și sugestiilor venite din partea altora în procesul de luare a deciziilor.

Delegare: Permitea și stimularea asumării de responsabilități substanțiale de către subordonați, acordarea libertății de mișcare pentru aceștia în ceea ce privește procesele de muncă, luarea deciziilor, rezolvarea problemelor.

Influențarea personalului organizației

Motivare și inspirație: Folosirea tehnicilor de influențare ce apelează la sentimente și emoții sau logică pentru a provoca entuziasm în muncă, implicare în atingerea obiectivelor, răspuns pozitiv față de cererile de cooperare, asistență, suport; oferirea unui exemplu în ceea ce privește un comportament corespunzător.

Recunoaștere: Aprecieri pentru performanță, realizări semnificative și contribuții speciale; recunoaștere pentru contribuția și eforturile depuse de membrii organizației.

Recompensare: Acordarea de recompense precum creșteri salariale și promovări pentru performanțe efective, realizări semnificative și competență demonstrată.

Construirea de relații

Contacte: socializare informală, dezvoltarea de relații cu persoane ce reprezintă surse de informație sau suport, menținerea contactelor prin interacțiuni periodice, incluzând convorbiri telefonice, corespondență, participare la evenimente mondene și întâlniri.

Managementul conflictelor și construirea echipelor: Facilitarea rezolvării constructive a conflictelor și încurajarea cooperării, muncii de echipă și identificării cu unitatea de muncă.

Dezvoltare profesională și activități de mentor: furnizarea de consiliere în evoluția carierei, facilitarea dezvoltării abilităților, dezvoltării profesionale și avansării în carieră a subordonaților.

Susținere: Comportament prietenesc, considerare, răbdare, acordare de ajutor, simpatie și susținere față de cei care sunt într-o situație dificilă, capacitate de ascultare a problemelor și plângerilor, luarea în considerare a intereselor celorlalți.

Furnizare-căutare de informație

Monitorizare: Culegerea de informații referitoare la condițiile externe și procesele de muncă, verificarea calității și progreselor apărute în acest domeniu, evaluarea performanțelor indivizilor și unității organizaționale, analizarea tendințelor, activități de prognoză în ceea ce privește evenimentelor externe.

Clarificarea rolurilor și obiectivelor: Desemnarea de obiective, sarcini, furnizarea direcției de urmat, comunicarea clară a responsabilităților, termenelor, așteptărilor în materie de performanță.

Informare: Diseminarea informațiilor relevante despre decizii, planuri, activități către persoanele care au nevoie de ele în derularea activităților proprii, furnizarea de documente și materiale scrise, răspuns față de cererile de informații de ordin tehnic.

Sursă: G.A.Yukl, *Leadership în Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1994, p69-72

Perspectiva axată în principal pe relația liderului cu subordonații sau relaționarea cu scopurile organizației a fost dublată de un tip de abordare mai largă ce ia în considerare factori politici, istorici și calitativi în definirea leadership-ului organizațional. James Burns (1978) a realizat o distincție foarte cunoscută între *liderii tranzacționali* și *cei transformaționali*.

Primul tip se bazează pe o atitudine “comercială” în relația cu indivizii sau grupurile implicate; pe baza unor schimburi și tranzacții ce implică resurse diverse, informații, etc. el îi recompensează pe cei care îi furnizează suport și realizează obiectivele de performanță definite (toate acestea în ideea unor beneficii relationate cu propriul interes). Liderul transformațional însă se raportează la un nivel mult mai elaborat, încercând să-i stimuleze pe indivizii sau grupurile din subordine să își definească și atingă obiective superioare, spirituale, capabile să ofere satisfacții profunde și să relaționeze activitatea organizațională cu considerente morale și etice.

Pornind de la teoria lui Burns, Bass (1990) a dezvoltat un chestionar (multifactor leadership questionnaire) pe baza căruia a identificat 7 factori ce stau la baza comportamentului liderului, grupați în 3 mari categorii:

1. Liderul Transformational (factori):

- *Carisma.* Încrederea subordonaților în capacitățile liderului de a conduce și în calitățile personale ale acestuia.
- *Motivarea bazată pe inspirație.* Capacitatea liderului de a inspira oamenii față de o viziune anume, de a-i face să creadă în ceva.
- *Stimularea intelectuală.* Capacitatea liderului de a-i stimula pe oameni să gândească, să fie creativi.

- *Considerarea individuala*. Capacitatea liderului de a-i trata echitabil pe toți membrii organizației, acordând atenție specificităților fiecărui individ în parte.

2. Liderul tranzacțional (factori):

- *Recompensele de contingență*. Capacitatea liderului de a relaționa eforturile depuse de membrii organizației cu recompense.
- *Managementul prin excepție*. Capacitatea liderului de a interveni doar când apare o greșeală.

3. Factorul de non-leadership. Acesta este bazat pe o atitudine de „laissez faire” în sensul unei atitudini absente și a unei lipse de implicare în luarea deciziilor.

În timp ce primii 5 factori vizează un tip de atitudine activă a liderului ce caută performanța organizațională, ultimii doi factori se referă la un leadership pasiv, neinteresat să urmărească sau să obțină rezultate.

Burns consideră că leadershipul transformațional, prea des ignorat de abordările în domeniu, se referă în principal la recunoașterea nevoilor reale, la exploatarea contradicțiilor dintre diferitele valori și dintre valori și practică, la realinierea valorilor, la reorganizarea instituțiilor acolo unde este cazul și la conducerea schimbării. Exercițierea unui leadership eficient din punct de vedere transformațional presupune o conduită specifică din partea managerului.

Bennis și Nanus (1985) consideră că există o distincție semnificativă între management-văzut ca realizarea performantă a acțiunilor specifice (atingerea obiectivelor în condiții de eficiență și eficacitate) – și leadership (văzut ca definire a direcțiilor de acțiune, a activităților, valorilor, etc). Liderul creează o viziune a unui viitor de succes, capabilă să mobilizeze energiile organizaționale și transmite această viziune membrilor organizației pe căi formale sau informale. Deși conștientizează abilitățile și calitățile pe care le are și se caracterizează printr-o atitudine de încredere de sine liderul își identifică limitările și încearcă să le depășească atât prin evoluție individuală cât și prin formarea unei echipe valoroase în jurul său (echipă la care se raportează cu respect și considerație. Considerarea colaboratorilor reprezintă un factor important al activității manageriale și se situează la nivele diferite - respectul și atenția acordată subordonaților, valorizarea muncii acestora, luarea în considerare a ideilor și propunerilor venite din partea lor, etc.

Adevărații conducători au capacitatea de a alege direcțiile cele mai bune de dezvoltare și de a identifica ceea ce este cu adevărat important și necesar; acest lucru presupune coerență în acțiune – atât în ceea ce privește luarea deciziilor cât și în ceea ce privește relaționarea obiectivelor cu mijloacele și a declarațiilor cu faptele. Liderul de succes deține, dincolo de cunoștințele tehnice (esențiale, pentru că de foarte multe ori oamenii au încredere în lider tocmai pe baza competenței lui incontestabile),

abilitatea de a-și mobiliza subordonații prin structurarea unui mediu organizațional bazat pe competență, spirit comunitar și sentimentul utilității; el utilizează componenta spirituală și cea intelectuală în tentativa de a inspira membrii organizației.

Relația între manager și lider a suscitat întotdeauna dezbateri serioase - de la autori care considera ca vorbim despre același concept până la cei care considera ca operam cu două categorii total diferite. În sinteza putem considera ca managerul se refera mai mult la controlul resurselor, organizare, control, măsurarea performanțelor, etc. în timp ce liderul se refera la termeni precum viziune despre viitor, strategii, schimbare și asumare de riscuri. Diferența, în măsura în care ea exista, este legată de latura inspirațională a leadership-ului față de cea oarecum „administrativă” a managementului.

Întotdeauna au existat dezbateri și puncte de vedere diferite în ceea ce privește relația între capacitățile intelectuale și cele de acțiune ale liderului; din acest punct de vedere existența unei singure componente poate avea rezultate negative: un lider ce accentuează prea mult latura pur intelectuală poate evita la nesfârșit luarea unei decizii datorită dorinței de a face alegerea “perfectă”, până la cel mai mic detaliu; pe de altă parte un lider ce accentuează doar “acțiunea” poate lua decizii dezastruoase bazate pe o lipsă de raționalitate care afectează puternic poziția și capacitățile organizației.

În mod evident, realizarea unei combinații între cei doi factori (analitic și normativ) este nu doar de dorit ci și necesară. De asemenea liderul organizației publice trebuie să înțeleagă faptul că asumarea acestui rol presupune curajul de a lua decizii, adică asumarea de alegeri, privilegierea unor soluții, angajarea într-un mediu conflictual.

Luarea deciziei nu semnifică doar realizarea de alegeri ci și renunțare la soluții alternative; pentru fiecare persoană sau grup mulțumite de o decizie există persoane sau grupuri corespondente care nu vor fi de acord sau vor fi ostile față de aceasta și față de decident.

Sfera deciziei este inseparabilă de ideea asumării de riscuri, iar acest lucru nu reprezintă o abordare comună administrației publice, axată tradițional pe servirea interesului public, aplicarea legii, respectarea procedurilor, etc; selectarea funcționarilor publici nu se bazează pe calități ce țin de asumarea riscurilor iar complexitatea aparatului administrativ face ca procesul decizional să fie foarte complicat.

Ocuparea poziției de lider al organizației publice semnifică deci curajul de a lua decizii, de a le aplica și de a nu ceda multiplelor presiuni ce vizează modificarea sau anularea lor; în general ea semnifică implicarea într-un mediu conflictual, administrativ și politic, și acceptarea funcțiilor, rolurilor și caracteristicilor specifice: negociere, compromis, presiuni multiple, obținerea suportului intern și extern (instituții sau public), etc.

Totodată liderul trebuie să fie conștient de limitările sale - tehnice, intelectuale, relaționale - și să înțeleagă rolul său esențial în cadrul organizației ce semnifică nu doar menținerea acesteia la un nivel ridicat de funcționare ci și definirea viitorului ei și conducerea proceselor de schimbare și transformare.

Organizația publică semnifică un spațiu complex, caracterizat de realități și percepții diverse; acest lucru necesită din partea liderului o viziune integrată bazată pe diferitele dimensiuni ale organizației (Bolman, Deal, 1997) – *dimensiunea structurală*, *dimensiunea resurselor umane*, *dimensiunea politică*, *dimensiunea simbolică* – ca și pe realitățile mediului public dominate de constrângeri, conflicte, nesiguranță și mobilitate.

Conceperea liderului organizației din perspectiva celor patru dimensiuni ne poate oferi o viziune interesantă asupra complexității fenomenului; concentrarea liderului pe *dimensiunea structurală* semnifică un accent deosebit pus pe eliminarea nesiguranței, confuziei și ambiguității prin definirea unor structuri funcționale (clare și raționale) și a relațiilor între acestea și mediu. Odată ce se consideră că problemele majore ale organizației nu se datorează limitărilor personale ci minusurilor în organizarea structurilor, atenția liderului trebuie să fie acordată obiectivelor, faptelor, logicii și rațiunii și nu elementelor de personalitate; odată ce totul este clar la nivelul rolurilor, proceselor și obiectivelor, organizația va funcționa corespunzător.

Liderii structurali își cunosc și realizează foarte bine atribuțiile, consideră schimbările de structură în relație cu strategiile organizaționale și cu mediul, acordă o atenție crescută nivelului de implementare și sunt interesați de adaptarea unor modele funcționale. Elementele negative ale acestei abordări se referă în principal la neglijarea tuturor factorilor ce nu se plasează în interiorul prevederilor, structurilor și politicilor raționale și formale definite; ea tinde să acorde un loc disproporționat autorității și să trateze inflexibil relația cu subordonații.

Liderul axat pe resursa umană pornește de la postulatul conform căruia oamenii reprezintă punctul central al organizației; odată ce el va răspunde nevoilor acestora și îi va susține în atingerea scopurilor loialitatea și angajarea lor vor asigura succesul organizației; rolul liderului se referă aici în principal la motivare, susținere, deschidere, participare. Liderul de acest gen crede în potențialul resursei umane, este vizibil și accesibil, comunicativ și capabil să îi mobilizeze pe alții. Această perspectivă tinde însă să privească oarecum naiv natura umană, nu întotdeauna plasată în căutarea evoluției și colaborării; integrarea intereselor indivizilor și organizației nu reprezintă o sarcină facil de îndeplinit.

Perspectiva politică a leadership-ului consideră că managerii trebuie să ia în considerare realitatea politică în activitatea lor; în interiorul și exteriorul organizației vor exista întotdeauna grupuri

de interes care vor intra în conflict pentru deținerea unor resurse limitate; odată ce acest lucru este acceptat liderul trebuie să se angajeze în identificarea surselor de influență și în construirea unor baze de putere, în managerierea conflictelor, în oferirea oportunităților de negociere și identificare a intereselor comune, în întărirea coeziunii interne (grupurile lipsite de acest element tind să fie vulnerabile în fața unor actori externi bine pregătiți și dotați).

Liderii ”politici” identifică clar ceea ce doresc și ceea ce pot obține, evaluează distribuția puterii și intereselor, construiesc relații cu grupurile influente și se bazează în principal pe negociere și persuasiune. Această perspectivă poate fi criticată datorită pericolului dezvoltării unei viziuni cinice, bazate doar pe realizarea intereselor proprii pe baza desconsiderării totale a unor concepte precum colaborare, rațiune, interes comun, comunitate, etc.

Abordarea simbolică consideră că cea mai importantă componentă a leadership-ului se referă la inspirație - oferirea pentru subordonați a ceva în care să creadă. Liderul simbolic se bazează pe construcția unei culturi organizaționale care să furnizeze coeziunea și eficacitatea organizației; el se folosește de istorie, tradiții, simboluri, slogane, etc. pentru construcția unei identități unice a organizației, pentru stimularea pasiunii și implicării și pentru oferirea unei viziuni legate de particularitățile și importanța muncii depuse. Totuși această abordare implică un grad de risc crescut datorită multitudinii de sensuri oferite de simboluri, ambiguității acestora și capacității diferite de interpretare a persoanelor.

Fiecare dintre aceste dimensiuni prezintă avantaje și dezavantaje specifice; fiecare dintre ele poate reprezenta la un moment dat un curent ”la modă” în management, însă practicarea unui leadership de succes presupune considerarea lor integrată; este dificil să solicităm acest lucru de la o singură persoană, dar liderul inteligent va ști să construiască în jurul său o echipă capabilă să își asume diferitele funcții corespunzătoare.

O concluzie importantă în evaluarea leadership-ului organizațional se referă la înțelegerea faptului că acest fenomen reprezintă un proces de interacțiune socială și că *succesul sau insuccesul liderului este definit și în funcție de contextul cultural*. Fiecare cultura are așteptări specifice față de ceea ce este ”corect” și ”de succes”. Triandis (1993, p.171) afirma: ”Cultura este pentru societate ceea ce memoria este pentru indivizi. Ea este depozitară a ceea ce a funcționat și ceea ce nu a funcționat în trecut”. Relaționarea leadership-ului cu cultura organizațională este inevitabilă pentru înțelegerea modelelor performante de conducere a organizației. Ne putem întreba: liderul de succes din România este diferit de cel din alte societăți (și dacă da cum se explică acest lucru?). O altă problemă interesantă

se referă la diferențele între organizații și comunități (Ar avea vreo șansă primarul Iașiului să fie ales ca primar la Cluj sau București?).

Fleet (1973) considera ca *succesul organizațional* în cazul liderilor este dificil de atins și bazat pe câteva elemente importante:

- capacitatea de a învăța din experiență
- capacitatea de autoevaluare realistă
- capacitatea de a solicita și accepta critica celorlalți
- capacitatea de a fi un exemplu
- capacitatea de a comunica
- capacitatea de a delega
- capacitatea de a defini o viziune organizațională și de a-i inspira pe alții
- capacitatea de a fi uman și de a înțelege oamenii

Klerman și Levinson (1967) precum și Kernberg (1998) cred că există *trei tipuri de aptitudini necesare* pentru un lider de succes:

- a) *Aptitudini tehnice*: cunoștințele în domeniul particular în care acționează organizația. Acestea tind să aibă o importanță invers proporțională cu numărul nivelelor ierarhice ale organizației și nivelul la care este plasat liderul. În organizațiile mari se pare că la nivelele mari sunt importante aptitudinile conceptuale, iar la nivelele medii și inferioare, cele tehnice.
- b) *Aptitudini conceptuale* ce relaționează cu inteligența liderului și se reflectă în capacitatea de a dezvolta planuri realiste pe termen lung.
- c) *Aptitudini umane*. Aceste aptitudini țin în principal de personalitatea liderului și reprezintă o combinație interesantă de elemente care îi permit să interacționeze cu succes cu oamenii și să își exercite în siguranță atribuțiile (siguranța personală, acceptare a criticilor raționale și o anumită “suspiciune” instituțională fără de care liderul poate fi excesiv de naiv și, ca atare, vulnerabil la agresivitatea continuă și inevitabilă față de el din interiorul și exteriorul organizației).

Bennis și Nanus (1985) au inițiat o cercetare asupra 60 de organizații private și 30 de organizații publice bazată pe interviuri nestructurate cu manageri de succes (axate pe elemente precum: puncte puternice / slabe ale liderului, filosofia managerială, decizii importante în cariera, etc). Pe baza acestei cercetări ei au afirmat că există câteva *cauze care stau la baza succesului în leadership*:

- *Capacitatea de a articula o viziune efektivă asupra dezvoltării organizației (strategie)*

- *Capacitatea de a comunica aceasta viziune cu claritate si altor membri ai organizației, construind scopuri comune și împărtășite*
- *Capacitatea de a fi perceput ca o persoana de încredere, pe care te poți baza, prin angajarea clara pe termen lung fata de viziunea si scopurile organizației*
- *Capacitatea de a folosi la nivel maxim resursele personale de inteligenta si energie, pe baza unei încrederi personale ferme în succesul organizației.*

Liderii se găsesc în toate domeniile vieții unei societăți, dar calitatea lor variază în mod semnificativ. In sinteza problema principala *nu se refera la ceea ce sint liderii buni ci la ceea ce fac acestia* (Yukl, Lepsinger, 2004). Mai mult decât atât, vorbim nu numai de a face ceea ce trebuie pentru binele organizației ci și de a face acest lucru la momentul potrivit, ceea ce presupune capacitatea de a evalua corect o situație și a lua cele mai bune decizii în contextul existent. Ca atare cei doi autori propun un tip de leadership flexibil, axat pe:

- flexibilitate ca răspuns la un context în continua schimbare
- capacitatea de a găsi un echilibru între cerințe diferite, aflate uneori în competiție
- necesitatea unei acțiuni coordonate a diferiților lideri situați la nivele organizaționale diverse.

Studierea leadership-ului ne demonstrează importanța înțelegerii complexității acestui fenomen organizațional. O analiza completa trebuie sa bazeze pe conexiuni complexe intre personalitatea managerului, elemente de structura organizațională, calitatea grupului, procesele organizationale, mediu, etc. De asemenea trebuie sa accentuam aici importanta pe care liderul organizației publice trebuie sa o acorde educației și pregătirii inițiale si continue în domeniul de activitate.

Importanța factorului leadership în cazul reformei administrative este evidentă. Totuși, de foarte multe ori perspectiva asupra acestui domeniu tinde a fi simplistă, lucru care poate duce la dezvoltarea unor modele manageriale inadecvate și poate afecta pregătirea și percepția nivelului managerial. Leadership-ul organizațiilor moderne trebuie să ia în considerare elemente complexe - de la mediu și natura relațiilor la structura și valorile organizației; acestea sunt dublate de caracteristicile specifice ale domeniului public, ce complică lucrurile și mai mult; realitatea existenta nu semnifică însă numai existența unor obstacole majore ci și apariția unor oportunități de care managerul inteligent poate profita în ideea reformării și definirii viitorului organizației.

Concluzii.

Administrația publică din România trebuie să se schimbe și să funcționeze mai performant. Acest lucru este cerut de evoluția societății românești, de integrarea în noul context internațional și de evidența unei funcționări lipsite de eficiență și eficacitate. Reforma administrativă din țara noastră este plasată între o fază de organizare pre-birocratică și dorința de a evolua înspre o fază post-birocratică axată pe „reinventarea guvernământului” (Osborne și Gaebler, 1993) și noul management public. Șansele ei de reușită sunt direct proporționale cu capacitatea de a iniția și implementa sisteme de management performante în sectorul public.

Multe din problemele cu care se confrunta administrația publică românească țin de domeniul managementului public:

- lipsa unei culturi organizationale antreprenoriale în cadrul organizațiilor publice
- o abordare „legalistă” a procesului administrativ
- limitări în ceea ce privește capacitatea de planificare strategică a instituțiilor publice
- limitări în ceea ce privește managementul proiectelor în instituțiile publice
- lipsa unor sisteme integrate de măsurare a performanțelor în organizațiile publice
- greutatea constituirii unor rețele de reformă administrativă funcționale

Aceste exemple (alături de multe altele) sunt de natură a evidenția necesitatea cunoașterii și aplicării managementului public în administrația publică din România. Sperăm ca aceasta carte să ofere un anumit sprijin celor interesați.

Chestionar de autoevaluare:

Pe baza grilei Blake Mouton, realizați o analiză a tipului de leadership întâlnit în cadrul instituției în care ați efectuat practica profesională?

Bibliografie generala

1. Adorno, T, et al, *The Authoritarian Personality*, Harper, New York, 1950
2. Allison, G.T., Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike în All Unimportant Respects?, în Jay M. Shafriz, *Classics of Public Administration*, Harcourt Brace College Publishers, 1997
3. Alvesson, M, *Understanding Organizational Culture*, Sage, 2002
4. Ansoff, H. I., *The New Corporate Strategy*, John Wiley, New York, 1988
5. Ansoff, H.I., *Corporate Strategy: An Analytic Approach to Bussiness Policy for Growth and Expansion*, Mc Graw Hill, New York, 1965
6. Archer, M., *Social Origins of Educational Systems*, Sage, London, 1979
7. Argyris, C, Schon, D.A., *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*, Addison Wesley, Reading, 1996
8. Auby, J.F., *Management Public - Introduction Generale*, Sirey, Paris, 1996
9. Bache I., *Different Seeds în the same plot? Competing models of capitalism and the incomplete contracts of partnership design*, Public Administration, 79, 337-359, 2001
10. Bardach, E., *Getting agencies to work together: the practice and theory of managerial craftsmanship*, Brooking Institution, 1998
11. Bariali, A., *La modernisation de l' administration*, Librarie Generale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1994
12. Barley, S.R., The Allignment of Technology and Structure Through Roles and Networks, *Administrative Science Quarterly*, 35, 1990
13. Bartoli, A., *Le Management dans Les Organisations Publiques*, Dunod, Paris, 1997
14. Barzelay, M, *Breaking Through Bureaucracy: A new Vision for Managing în Government*, University Of California Press, Berkeley, 1992
15. Bass, B.M., ed. *Stogdill's Handbook of Leadership*, Free Press, New York, 1981
16. Bass, B.M. si Avolio, B.J., *Manual for the multifactor leadership questionnaire*, Consulting Psychologist Press, 1990
17. Beck, B.E.F. si Moore, L.F., *Linking the Host culture to organizational variables*, 1985
18. Beetham, D., *Bureaucracy*, Open University Press, 1987
19. Behn R. D, *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution, 2001
20. Bendor, J., *Parallel Systems*, University of California Press, Berkeley, 1985
21. Benn, S. și Gaus, G., *Public and Private în Social Life*, Croom Helm, London, 1983
22. Bennis, W si Nanus, B, *Leaders: the strategies for taking charge*, Harper si Row, New York, 1985
23. Bennis, W. și Nanus, B., *Leaders: The Strategies for Taking Charge*, HarperCollins, New York, 1985
24. Blake, R.R. and Mouton, J.S., *The Managerial Grid III*, Gulf Publishing, Houston, 1985
25. Blau, P., *Exchange and Power*, Wiley, Chichester, 1964
26. Bolman, L.G. și Deal, T.E., *Reframing Organizations*, Jossey-Bass, San Francisco, 1997

27. Boston, J., *Lessons from Antipodes, Next Steps: Improving Management in Government?*, Aldershot, Dartmouth, 1995
28. Bovens M-*The Quest for responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge University Press, 1998
29. Bozeman B., și Straussman, J.D., *Public Management Strategies*, Jossey Bass, San Francisco, 1990
30. Bozeman, B., *All Organizations are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, Jossey- Bass, San Francisco, 1987
31. Brown, D, *Management's Hidden Enemy and What Can Be Done About It*, Lomond, Mt. Airy, MD, 1987
32. Bryson JM și Alson, F.K., *Creating and implementing your strategic plan*, Jossey Bass, San Francisco, 1996
33. Bryson, J.M., *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organisations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organisational Achievements*, San Francisco, Jossey Bass, 1995
34. Buchanan, G.N., Wholey, J.S., *Federal Level Evaluation, Evaluation*, 1972
35. *Burgeois, L.J.*, Strategy and environment: a conceptual integration, *Academy of Management Review*, January, 1980
36. Burningham, D., Performance Management and the Management of Professionals in Local Government, in *Output and Performance Measurement in Government: the State of the Art* (Ed.M. Cave, M.Kogan, R. Smith), Jessica Kingsley, London, 1990
37. Burns, J.M., *Leadership*, Harper&Row, New York, 1978
38. Butt, H. și Palmer, R., *Value for Money in the Public Sector: The Decision Maker's Guide*, Basil Blackwell, Oxford, 1985
39. Carroll Shartle, Studies of leadership by interdisciplinary methods in Grace, A.G. (ed), *Leadership in American education*, University of Chicago Press, 1950
40. Cave, M., Hanney, S. & Kogan, M., *The Use of Performance Indicators in Higher Education: A Critical Analysis of Developing Practice*, Jessica Kingsley Publishers, London; 1991
41. Chandler, A.D., *Strategies et Structure de l'entreprise*, Editions d'Organisation, Paris, 1989;
42. Chandler, A.D., *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, MIT Press, Cambridge, 1962
43. Chemers, Martin M., *An Integrative Theory of Leadership*, Lawrence Erlbaum, New Jersey, 1997
44. Chevallier, J. și Loschak, D., Rationalite Juridique et Rationalite Manageriale dans l'Administration Francaise, in *La Revue Francaise d' Administration Publique*, nr. 24, Oct.-Dec, 1982
45. Chevallier, J., *Science Administrative*, PUF, Paris, 1986
46. Clarke, M. și Steward, J., *The General Management of Local Government*, Longman, Harlow, 1990
47. Clausewitz, Karl von, *War, Politics, and Power*, Regnery Publishing, Inc, Washington, D.C., U.S.A., 1997

48. Cohen, A, *Two Dimensional Man. An essay in the Anthropology of Power and Symbolism in complex society*, Routledge, 1974
49. Collier, N., Fishwick F., și Johnson, G., The processes of strategy development in the public sector, in Johnson, G, Scholes, K, *Exploring Public Sector Strategy*, Prentice Hall, 2001
50. Cronbach, L.J., *Toward Reform of Program Evaluation: Aims, Methods and Institutional Arrangements*, Jossey Bass, San Francisco, 1980
51. Cyert, R.M., March, J.G., *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J., 1963
52. David, F.R., *Strategic Management*, Macmillan, New York, 1993
53. Day, P. și Klein, R., *Accountabilities: Five Public Services*, Tavistock, London, 1987
54. Deal, T.E. și Kennedy, A.A., *Corporate culture: The rites and rituals of corporate life*, Addison Wesley, 1982
55. Diamond, S., *In search of the primitive*, Transaction Publishers, 1969
56. Downs, A., *Inside Bureaucracy*, Little Brown, Boston, 1967
57. Drucker, P, *Managing for Results*, Harper and Row, New York, 1964
58. Drucker, P, *The Deadly Sins in Public Administration*, *Public Administration Review*, Vol.40, nr.2., martie/ aprilie, 1980
59. Drucker, P., *Management: Tasks, Responsibilities and Practices*, Heinemann, London, 1974
60. Dunleavy, P, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice,- Economic Explanations in Political Science*, Wheatsheaf, Harvester, 1991
61. Dunshire, A, *Administration: The World and the Science*, Martin Robertson, Londra, 1973
62. Dupuy, F., Thoenig, J.C., *Sociologie de l'administration française*, Armand Colin, Paris, 1983
63. Eadie, D.C., Identifying and Managing Strategic Issues: From Design to Action, in J. Rabin, G.J.Miller și W.B.Hildreth(eds) *Handbook of Strategic Management*, Marcel Dekker, New York, 2000
64. Fayol, H, *General and Industrial Management*, Pitman, New York, 1949
65. Fiedler, F.E. *A contingency model of leadership effectiveness*, in L.Berkowitz (ed), *Advances in experimental social psychology* (vol.1,p.149-190), Academic Press, 1964.
66. Fiedler, F.E.& Chemers, M.M., *Improving leadership effectiveness: The leader match concept*, Wiley, 1984
67. Fiedler, F.E., *A Theory of Leadership Effectiveness*, McGraw- Hill, New York, 1967
68. Fiedler, F.E., *A theory of leadership effectiveness*, McGraw-Hill, 1967
69. Fisk, D, Kiesling, H., Muller, T., *Private provision of public services: An Overview*, Urban Institute, Washington, DC, 1978
70. Fleet, J.K, *The 22 biggest mistakes managers make and how to correct them,:* Parker Publishing Co., New York, 1973
71. Flynn, N, *Public Sector Management*, Harvester Wheasheaf, 1990
72. Frederickson, H G, *Comparing the Reinventing Government with the New Public Administration*, *Public Administration Review*, vol.56, nr.3, 1996

73. French, J.B., Raven, B., *The bases of social power*, în Cartwright, D., Zander, A.F. (eds), *Group Dynamics: Research and Theory*, Row Peterson, Evanston, IL, 1960, p.607-623
74. French, J.R.P. și Raven, B., *The Bases of Social Power*, în *Studies in Social Power*, ed. Dorwin Cartwright, Ann Arbor Michigan, 1959
75. Galbraith, J.R., *Designing Complex Organizations*, Addison Wesley, Reading, 1973
76. Gardner, J.W., *No Easy Victories*, Harper Colophon Books, Harper & Row, New York, 1968
77. Gary Yukl, Richard Lepsinger, *Flexible Leadership*, Jossey Bass, 2004
78. Gellhorn, E și Levin, R.M., *Administrative Law and Process*, West Publishing, 1990
79. Glenn S., *Public Personnel Administration*, Harper & Row, 1983
80. Gluck, F., Kaufman, S și Walleck A.S., *The four phases of strategic management*, Journal of Business Strategy, 2, 9-21, 1982
81. Goodin, R., *The theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996
82. Gordon, L.V., *Survey of Interpersonal Values: Revised Manual*, Science Research Association, Chicago, 1976
83. Gore, A., *The Best Kept Secrets in Government: a Raport to President Bill Clinton*, Washington, DC, US Government Printing Office, National Performance Review, 1996
84. Gortner, H., Mahler, J., Nicholson, J.B., *Organization Theory, a Public Perspective*, Harcourt Brace & Company, Forth Worth, 1997
85. Gregory, R., Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek, *Public Administration*, 76:3, 1998
86. Griffiths, Sir R., *Does the public serve? The consumer dimension*, Public Administration, 66 (2), 195-204, 1988
87. Gulick, L și Urwick, L.F. (eds), *Papers on the science of administration*, Institute of Public Administration, New York, 1937
88. Halpin, A.W. & Winer, B.J., *A factorial study of the leader behaviour descriptions*, în R.M. Stogdill & A.E. Coons (eds), *Leader behavior: Its description and measurement*. Ohio, 1957
89. Harrison, S. și Pollit, C., *Controlling health professionals: the future of work and organization in the NHS*, Open University Press, Buckingham, 1994
90. Hax, A.C. și Majluf, N.S., *Strategic Management: An Integrative Perspective*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1984
91. Heath, C, Gonzales, R., Interaction with Others Increases Decision Confidence but Not Decision Quality, în *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 61, 1995
92. Hennessy, P., *Whitehall*, Secker & Warburg, London, 1989
93. Hermel, L., Romagni, P., *Le marketing public*, Economica, Paris 1996.
94. Hersey, P. și Blanchard, K.H., *The Management of Organizational Behavior*, Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J., 1977
95. Hintea, C și Ringsmuth, D.C., Public Administration Education: Romania. în *Verheijen, Tony and Juraj Nemec (eds.)* 2000. Building Higher Education Programmes in Public Administration in CEE Countries. Bratislava, NISPAcee/ EGPA;

96. Hofstede, G., *Culture's consequences: International Differences in work related values*, Sage, 1984
97. Hofstede, G., Neuijen, B., Ohavy, D. și Sanders, G., *Measuring Organizational Culture: A Qualitative and Quantitative Study Across Twenty Cases*, Administrative Science Quarterly, 1990
98. Hofstede, G., *Cultural Constrains in Management Theories*, Academy of Management Executive, 7, 1, 1993
99. Hofstede, G., et al, *Measuring Organizational Cultures: A qualitative and quantitative study across twenty cases*, Administrative Science Quarterly, 35, 286-316
100. Hood, C, *A Public Management for All Seasons?*, Public Administration, vol.69, nr.1, 1991
101. Hood, C, *Beyond Progressivism: A New Global Paradigm in Public Management?*, International Journal of Public Administration, vol.19, nr.2, 1996
102. House, E.R., *Evaluating with validity*, Sage, Beverly Hills, 1980
103. House, R.J. și Mitchell, T.R., *Path Goal Theory of Leadership*, Journal of Contemporary Business, 1974
104. Hughes, O.E., *Public Management and Administration. An Introduction*, Palgrave, New York, 1998
105. Huxham C. and Vangen S., *What makes partnership works?*, în S. Osborne (ed), Public Private Partnership, Routledge, 2000
106. Jackson, P., Public Service Performance Evaluation: A Strategic Perspective, în *Public Money and Management*, nr.8, 1993
107. Jacques, E., *A general theory of bureaucracy*, Halsted, New York, 1976
108. John Gargan, T. C., Sutton, Strategic Management în City Government, în J. Rabin, G.J.Miller și W.B.Hildreth(eds) *Handbook of Strategic Management*, Marcel Dekker, New York, 2000
109. Johnson, G și Scholes, K, *Exploring Public Sector Strategy*, Prentice Hall, 2001
110. Johnson, R, Kast, F., Rosenzweig, J., *The theory and Management of Systems*, McGraw Hill, 1963
111. Jreisat, J. E., *Managing Public Organizations, A Developmental Perspective on Theory and Practice*, Paragon House, 1992
112. Jreistat J. E., *Public Organization Management, The Development of Theory and Process*, Quorum Books, 1997
113. Kanter, R.M. și Summers, D., Doing well while doing good: dilemmas of performance measurement în non profit organizations and the need for a multi-constituency approach, în *The Non- Profit Sector: A Research Handbook*, Yale University Press, Yale, 1987
114. Kanter, R.M., *Men and Women of the Corporation*, Basic Books, New York, 1977
115. Katz D și Kahn, R.L, *Human organization and worker motivation*, în L.R.Tripp (ed), *Industrial productivity*, Madison, 1951
116. Kaufman, H, 1960, *The forest ranger*, John Hopkins Univ.Press, 1960
117. Keesing, R.M., *Theories of culture*, Annual Review of Anthropology, 3, 73-79

118. Kelley, R. W., In praise of followers, *Harvard Business Review*, Nov/Dec/:143, 1988
119. Kernberg, Otto F., *Ideology, Conflict and Leadership in Groups and Organizations*, Yale University Press, 1998
120. Kester, I.H., Painter, C. și Barnes, C., *Management in the Public Sector*, International Thomson Business Press, Oxford, 1997
121. Kettl, D.F., Managing on the frontiers of knowledge: the learning organization, în Graham, P. W., Romzek, B.S. and Associates, *New Paradigms for Government*, Jossey Bass, San Francisco, 1994
122. Kickert, W.J.M., *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 1997
123. Kilman, R.H., Five steps to close the culture gap, în Kilman, R.H., Saxton, M., Serpa, R et al (eds), *Gaining Control of Corporate Culture*, Jossey Bass, 1985
124. Klerman, G și Levinson, D.J., The clinical executive: Some problematic issues for the psychiatrist in mental health organizations. *Journal for the Study of Interpersonal Processes* nr. 30, p. 3-15, 1967
125. König, K., *On the critique of New Public Management*, Speyer, Speyerer Forschungsberichte, 1996
126. Kotler, J.P., *The leadership factor*. The Free Press, New York, 1988
127. Kotler, P., *Marketing for Non-Profit Organizations*, Prentice Hall, 1975
128. Kouzes J.M. și Posner B.Z., *The Leadership Challenge*, Jossey Bass, San Francisco, 1987
129. Kunda, G., *Engineering Culture: Control and Commitment in a High Tech Corporation*, Temple University Press, 1992
130. Larry, D. Terry, *Leadership of Public Bureaucracies*, Sharpe, New York, 2003
131. Laufer, R., Burlaud A., *Management public, Gestion et Legitimite*, Dalloz, Paris, 1980
132. Leemans, A(ed), *The Management of Change in Government*, Institute of Social Studies, Martinus Nijhoff, 1976
133. Lewin, K., Lippitt, R., White, R.K., Patterns of aggressive behavior in experimentally created social climates, *Journal of Social Psychology*, 10, 271-301
134. Lindblom, C.E., *Politics and Market*, Basic Books, New York, 1977
135. Lindblom, C.E., *The science of muddling through*, *Public Administration Review*, XIX, 79-88, 1959
136. Linder, S., *Coming to terms with the public private partnership: a grammar of multiple meanings*, în P. Rosenau (ed), *Public Private Policy Partnerships*, MIT, 2000
137. Louis, M. R., An investigator's guide to workplace Culture, în Frost P J et al (Eds), *Organizational Culture*, Sage, 1985
138. Louis, M.R., Organizations as culture bearing milieux, în L.R. Pounded et al (eds), *Organizational Symbolism*, Greenwich, 1980
139. Lovelock, C. și Weinberg, C., *Marketing for Public and Non-Profit Managers*, Wiley, New York, 1984
140. Lowndes V. and Skelcher C., *The dynamics of multi-organizational partnership: an analysis of changing models of governance*, *Public Administration*, 76(2), 313-334, 1998

141. Luckman, B. PL, T, *The social construction of reality*, Garden City, New York, 1966
142. March J.G, si Olsen, J.P, *The new institutionalism: organizational factors în political life*, American Political Science Review, 78, 734-749, 1984
143. March, J, Olsen J, *Democratic Governance*, Free Press, New York, 1995
144. March, J. C., *Organisations*, Wiley, New York, 1958
145. March, J.G și Olsen, J.P, *Rediscovering Institutions: the Organisational Basis of Politics*, New York: Free Press, 1989
146. Mayo E., *The Human problems of an industrial civilization*, Macmillan, New York, 1933
147. Mc Gregor, D., *The Human Side of Enterprise*, Mc Graw Hill, 1960
148. McCaffery, J.L., *Making the Most of Strategic Planning and Management*, în R.E.Cleary, N. Henry and Associates Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs, Jossey Bass, San Francisco, 1989
149. McCaskey, M.B., *The Executive Challenge: Managing Change and Ambiguity*, Pitman, Marshfield, 1982
150. McKelvey, B., *Organizational Systematics*, University of California Press, Berkeley, 1982
151. Merton, R.K., *Social theory and social structure*, The Free Press, 1957
152. Metcalfe, L., Richards, S., *Improving Public Management*, Sage, London, 1990
153. Miles, R.E. și Snow, C.C., *Organisational Strategy, Structure and Process*, New York, McGraw-Hill, 1978
154. Miller, G., Barrtley Hildreth, W, *Handbook of Strategic Management*, Marcel Dekker, 2000
155. Mintzberg, H., *The Nature of Managerial Work*, Harper&Row, New York, 1973
156. Mintzberg, H., *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, Upper Saddle River, N.J., 1979
157. Montanari, J.R., Daneke, G.A. și Bracker, J.S., *Strategic Management for the Public Sector: Lessons from the Evolution of Private- Sector Planning*, în J. Rabin, G.J.Miller și Hildreth, W.B. (eds) Handbook of Strategic Management, Marcel Dekker, New York și Base, 1989
158. Moskow, M.H., *Managing în the public sector: presidential address to the Industrial Relations Research Association*, Center for Excellence în Government, Washington, DC, 1987
159. Mueller, H E, *Bureaucracy, Education and Monopoly: Civil Service Reforms în England and Prussia*, Berkeley: University of California Press, 1984
160. Nioche, J-P, *L'evaluation des politiques publiques*, Economica, Paris ,1984
161. Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government*, Atherton Aldine, 1971
162. Nutley S. si Osborne S..P., *The Public Sector Management Handbook*, Longman, 1994
163. Nutt, P.C. și Backoff, R.W., *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations: a Handbook for Leaders*, San Francisco, Jossey Bass, 1992
164. OECD, *Assesing the Impact of Proposed Laws and Regulations* , 1997
165. OECD, *Governance în Transition: Public Management Reform în in OECD Countries*, OECD, Paris, 1995b
166. OECD, *Managing Cross-Cutting Issue*, PUMA, <http://www.oecd.org/puma.strat/managing.htm>, 2001

- 167.OECD, *Performance Management in Government: Performance Measurement and Results-Oriented Management*, 1994
- 168.OECD, *Strategies for Change and Reform in Public Management*, Public Management Series1, Paris, 1980
- 169.Olsen, J.B. și Eadie, D.C., *The Game Plan: Governance with Foresight*, Council of State Planning Agencies, Washington D.C., 1982
- 170.Osborne, D., Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume, London, 1993
- 171.Oshry, B., *Seeing Systems: Unlocking the Mysteries of Organisational Life*, Berrett-Koehler, San Francisco, 1995
- 172.Ott, J.S., *The Organizational Culture Perspective*, Dorsey Press, Chicago, 1989
- 173.Ouchi, W.Z., *Theory Z: how American business can meet the Japanese challenge*, Addison Wesley, 1981
- 174.Parfit, D., *Reasons and Persons*, Clarendon Press, Oxford, 1984,
- 175.Perrow, C., *Complex Organizations: A Critical Essay*, Random House, New York, 1986
- 176.Peter J.Frost and all, *Organizational Culture*, Sage, 1985
- 177.Peters, B. G, Savoie D. J, *Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient*, Public Administration review, vol.54, nr.5, 1994
- 178.Peters, T. J. și Waterman, R.H., *In Search of Excellence*, Harper and Row, 1982
- 179.Pierce, W.S., *Bureaucratic Failure and Public Expenditure*, Academic Press, Harcourt Brace Jovanovich Publishers, New York, 1981
- 180.Pollitt C., Bouckaert, G., *Public Management Reform, a Comparative Analysis*, Oxford University Press, New York, 2000
- 181.Pollitt, C. și Harrison, S., *Handbook of Public Services Management*, Blackwell, Oxford, 1992
- 182.Pollitt C., *The Essential Public Manager*, Open University Press, 2003
- 183.Pollitt, C, *Managerialism and the Public Services, The Anglo American Experience*, Blackwell, Oxford, 1990
- 184.Pollitt, C, *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, second edition, Oxford, Blackwell, 1993
- 185.Pollitt,C, *Measuring university performance:broadening or narrowing?*, Higher Education Quaterly, 44, 1990
- 186.Porter, M.E., *Competitive Advantage*, New York, Free Press, 1985
- 187.Posavac, E.J., Carey, R.G., *Program Evaluation*, Prentice Hall, New Jersey, 1997
- 188.Potter, J., *Consumerism and the Public Sector: How Well Does the Coat Fit?*, *Public Administration*, 66, 1988
- 189.Presman, J, Wildavsky, A., *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973

190. Pugh, D.S, and Hickson, D.J., *Organization Structure and its context: the Aston programme*, Saxon House, 1976
191. Qatrebarbes, Bertrand de, *Usagers ou clients? Marketing et qualite dans les services publics*, Les Edition D'Organisation, Paris, 1996
192. R.E.Quinn și J.Rohrbaugh, "A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational effectiveness", *Management Science* nr. 29, p. 363-377, 1983
193. Rabin J, Miller, G., Barrtley Hildreth, W, *Handbook of Strategic Management*, Marcel Dekker, 2000
194. Rainey, H.G, Backoff, R.W. și Levine, C., "Comparing Public and Private Organisations", *Public Administration Review*, vol.36, 1976, p.233-244
195. Rainey, Hal G., *Understanding and Managing Public Organizations*, Jossey Bass Publishers, San Francisco, 1997
196. Ranson, S. și Steward, J., *Management for the Public Domain*, St. Martin Press, New York, 1994
197. Rawl, J, *A theory of Justice*, Harvard University Press, 1971
198. Rhodes, R.A.W., *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-Central Governments of Britain*, Gower, Westmead, 1988,
199. Rhodes, R.A.W., *Control and Power in Central- Local Government Relations*, Gower, Westmead, 1981
200. Riley, P., "A Structurationist account of political structures", *Administrative Science Quarterly* nr.28, p.414-437
201. Ring, P.S. și Perry, J.L., *Strategic Management in Public and Private Organisations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints*, *Academy of Management Review*, 1985, p. 276-286
202. Robbins, S.P., *Organizational Behavior*, Prentice Hall, New Jersey, 1986
203. Ronald R. Sims, *Managing Organizational Behavior*, *Quorum Books, London*, 2002
204. Rosen, B, *Holding Government Bureaucracies Accountable*, Praeger, New York, 1989
205. Rosenau.P, The strengths and weakness of public private policy partnerships, în P.Rosenau (ed) *Public Private Policy Partnerhips*, MIT, 2000
206. Rosenbloom D., *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, Ransom House, 1986
207. Sanford, N., The approach of the authoritarian personality. In *Psychology of Personality*, ed.J.McCary, Logos Press, New York, 1956
208. Sathe, V, *Implications of corporate culture: A manager's guide to action*, *Organizational Dynamics*, 4-13, 1983
209. Sathe,V, *Culture and Related corporate realities: Text, cases and readings on organizational entry, establishment and change*, Irwin, 1985
210. Schein, E. H., "Does Japanese Manageemnt Style Present a Message for American Managers?", *Sloan Management Review*, 1981

211. Schein, E.H., *Organisational Culture and Leadership: A Dynamic View*, Jossey Bass, San Francisco, 1992
212. Schick, A, *Budgeting for Results: Recent Developments in Five Industrialized Countries*, Public Administration Review, vol.50, nr.1, jan/feb 1990
213. Scholes, K, Stakeholder mapping: A practical tool for public sector managers, in Johnson,G, Scholes, K, *Exploring Public Sector Strategy*, Prentice Hall, 2001
214. Scott,R, *Institutions and Organizations*, Sage, 1995
215. Scriven, M., *Evaluation Thesaurus*, Edgepress, 1981
216. Scriven, M., The Methodology of Evaluation, in *Perspectives of Curriculum Evaluation*, ed. R.W.Tyler, R.M.Gagne, M.Scriven, Rand-McNally, Chicago,1967
217. Self, P, *Government by the Market? The Politics of Public Choice*, Macmillan, Londra, 1993
218. Selznick, P., *Leadership in Administration*, Harper Collins, 1957
219. Senge, P.M., *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*, Doubleday, New York, 1990
220. Sergiovanni, J. si Corbally, J.E., *Leadership and organizational culture*, University of Illinois Press, 1984
221. Shadish, W.R., Cook, T.D., Leviton, L.C., *Foundation of Program Evaluation: Theories of Practice*, Sage, Newbury Park,1991
222. Shafriz, M, J, Hyde, A,C, *Classics of Public Administration*, Harcourt Brace College Publishers, 1997)
223. Sherif, M si Sherif, C.W., *Social psychology*, Harper& Row, New York, 1969
224. Siehl,C si Martin, J, The role of symbolic management: How can managers effectively transmit organizational culture? In Hunt J.G., Hosking, D.M., Schriesheim, C.A.si.Steward R.(Eds), *Leaders and Managers: International perspectives on managerial behavior and leadership*, Pergamon Press, 1984
225. Simon, H., *Administrative Behavior: a study of decision making processes in administrative organization*, Macmillan, New York , 1947
226. Sims, R. R., *Managing Organizational Behavior*, Quorum Books, London, 2002
227. Smircich, L 1985. Is organizational culture a paradigm for understanding organizations and ourselves? in Frost P J et al (Eds), *Organizational Culture*, Sage, 1985
228. Smircich, L., “Concepts of culture and organizational analysis”, Administrative Science Quarterly nr.28, p.339-358, 1983
229. Smith, R and Weller,P(eds), *Public Service Inquiries in Australia*, University of Queensland Press, St. Lucia, 1978
230. Starr, P, *The Social Transformation of American Medicine*, Basic Books, New York, 1983
231. Steiss, A.W., *Strategic management and organizational decision making*, Lexington Books, 1985

232. Steiss, A.W., *Strategic Management for Public and Nonprofit Organizations*, Marcel Dekker, New York, 2003
233. Steward, J. și Walsh, K., Performance measurement: when performance can never be finally defined, în *Public Money and Management*, nr. 14, 1994
234. Stewart J și Clarke, M, *The Public service orientation: issues and dilemmas*, Public Administration, 65 (2), 161-178, 1987
235. Stewart J și Ranson S, *Management în the public domain*, Public Money and Management, 8(2), p.13-19, 1998
236. Stodgill, R.M., Personal factors associated with leadership: A survey of the literature. *Journal of Psychology*, 25, p.35-71
237. Stoker, G, *The Politics of Local Government*, Basingstoke, MacMillan, 1988
238. Stone A. și Stone D., *Early Development of Education în Public Administration*, în F.C. Mosher, ed, American Public Administration, 1975
239. Strauss, L.C, *Structural anthropology*, Basi Books, 1963
240. Suchman, E., *Evaluative Research: Principles and Practice în Public Service and Social Action Programs*, Sage, New York, 1967
241. Swiss, J.E., *Public Management Systems*, Prentice Hall, New Jersey, 1991
242. Tabatoni, P, Jarniou, P., *Les Systemes de Gestion, Politiques et Structures*, PUF, Paris, 1975
243. Taylor F. W., *Principles of Scientific Management*, Harper and Brothers, New York, 1911
244. Thompson A.A. și Strickland, A.J., *Strategic management: Concepts & Cases*, Mc Graw Hill, Boston, 1996
245. Toft, G.S., Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management, în J. Rabin, Miller, G.J. și Hildreth, W.B. (eds) *Handbook of Strategic Management*, Marcel Dekker, New York și Base, 1989
246. Triandis, H.C., *The contingency model în cross- cultural perspective*. In Chemers, M.M & Ayman, R. (eds), *Leadership theory and research: Perspectives and directions* (p-167-188), Academic Press, New York, 1993
247. Trice H M și Beyer JM, *The Culture of work organizations*, Prentice Hall, 1993
248. Trice, H.M. și Beyer, J.M., *The Cultures of Work Organizations*, Prentice Hall, New York, 1993
249. Truelson J. A, *Blowing the Whistle on Systemic Corruption: On Maximizing Reform and Minimizing Retaliation*, Corruption and Reform, vol.2, 1987
250. Van Maanen J., Breaking in: Socialization to work, In R.Dubin (Ed), *Handbook of Work organization and Society*, Rand McNally, 1976
251. Van Maanen și Barley, 1985, Cultural organization. Fragments of a theory, în Frost P J et al (Eds), *Organizational Culture*, Sage, 1985
252. Vickers, J și Wright, V, *The Politics of Industrial Privatization în Western Europe: An Overview*, West European Politics, vol. 11, nr.4, 1988
253. Viriato, S.M., Verrier, P.E., *Le management public*, Presses Universitaire de France, Paris, 1993

254. Vroom, V.H. și Jago, A.G., Decision making as a social process: Normative and descriptive models of leader behavior, *Decision Sciences*, 5, 743-769., 1974
255. Vroom, V.H. și Yetton, P.W., *Leadership and decision making*, University of Pittsburgh Press, 1973
256. W. North, Can Organizational Culture be Managed?, în Frost P J et al (Eds), *Organizational Culture*, Sage, 1985
257. Waldo, D., *The Enterprise of Public Administration*, Chandler&Sharp Publishers Novato, Ca, 1980
258. Waldrop, M.M., *Complexity: The Emerging Science at the Edge of Order and Chaos*, Simon& Schuster, New York, 1992
259. Wamsley, G.L. și Zald, M.N., *The Political Economy of Public Organizations*, Indiana University Press, Bloomington, Ind, 1976
260. Wechleser, B. și Backoff, R.W., *Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches*, Public Administration Review, 1986, p.321-327
261. Weill, Michel, *Le Management Strategique*, Armand Collin, Paris, 1992
262. Weiss, C.H., *The Circuitry of Enlightenment, Knowledge: Creation, Difusion, Utilization*, 1987
263. Weiss, C.H., *Using Social Research in Public Policy Making*, Lexington, 1977
264. Westerlund, G. și Sjostrand, S., *Organizational Myths*, Harper- Collins, New York, 1979
265. Wholey, J et al, *Improving Government Performance*, Jossey Bass, San Francisco, 1989
266. Wildavsky, A, *Speaking the truth to power: the art and craft of policy analysis*, Little, Brown and Co, Boston, 1979
267. Wilson W., The Study of Public Administration, Political Science Quarterly, II,1 (June), Reproduced în Shafriz J.M.and Hyde A.C, eds, *Classics of Public Administration*, the Dorsey Press, 1987
268. Yukl, G.A., *Leadership in Organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1994
269. Zaleznik, A, Managers and leaders: Are they different? *Harvard Bussiness Review*, 55(5), 67-78, 1977
270. Zanetti, L și Cunningham, R, Perspectives on Public Sector Strategic Management, în J. Rabin, G.J.Miller și W.B.Hildreth(eds) *Handbook of Strategic Management*, Marcel Dekker, New York, 2000